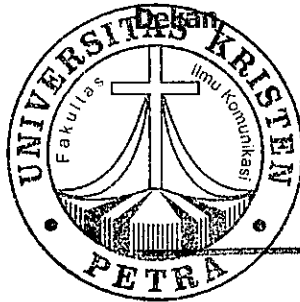


MEMAHAMI PEMBENTUKAN SISTEM POLITIK INDONESIA

GATUT PRIYOWIDODO

Surabaya,
No. /FIKOM-Leg/UKP/
Mengetahui sesuai dengan aslinya
Universitas Kristen Petra
Fakultas Ilmu Komunikasi



**Penerbit
HUMANITY AND SOCIAL COMMUNITY
STUDIES (HSCS)
Surabaya, 2008**

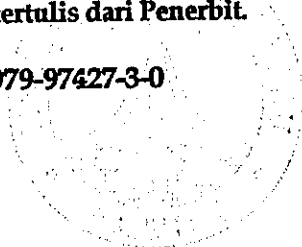
**MEMAHAMI
PEMBENTUKAN
SISTEM POLITIK INDONESIA**

Gatut Priowidodo, Drs. M. Si.

**@2008 PENERBIT
HUMANITY AND SOCIAL
COMMUNITY STUDIES (HSCS)
Jalan Sidosermo IV-8A No.16 Surabaya 60239,
Phone (031) 8496782**

**Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku
ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.**

ISBN: 979-97427-3-0



Dicetak oleh Percetakan CV Unggul, Surabaya

Isi di luar tanggungjawab Percetakan

Kata Pengantar

Dinamika politik yang begitu cepat berubah memaksa setiap perubahan harus mampu diantisipasi secara cermat. Era reformasi yang bergulir sejak 1997/1998 dan yang kini sudah berusia 10 tahun, juga berimplikasi terhadap perubahan sistem politik dan tata pemerintahan di Indonesia.

Berkait dengan hal tersebut, tentu saja setting penulisan buku ini tidak serta merta secepat itu melakukan penyesuaian. Banyak disana-sini agak ketinggalan namun itu kiranya tetap dianggap penting sebagai bagian dari sejarah sistem politik yang tidak pantas untuk diputus. Terlebih generasi pasca reformasi, pasti akan merasa kesulitan mencari jejaknya bila rentang waktu itu tak berkesinambungan.

Beberapa bab yang ditampilkan pada buku ini sengaja memang tetap memberi ruang untuk melihat sistem dan dinamika politik di era Orde Baru. Mungkin itu tidak lagi menarik, namun tetap akan penting jika kita mempertautkannya dengan dinamika sosio politik yang sekarang terus berlangsung.

Ibarat kalender kehidupan ia merupakan runtutan waktu yang saling mengisi. Ada celah di sana, ada celah di sini. Itu bukan untuk melihat betapa kurangnya karya ini, namun justru dimaknai bahwa betapa pesatnya logika berpikir kita melakukan serangkaian rekonstruksi pemaknaan dalam alur yang terus kencang berpendar seiring waktu yang juga silih berganti.

Karena merupakan pekerjaan intelektual, maka suasana batin yang terjaga dan selalu dalam kondisi prima adalah sebuah keniscayaan. Maka tidak ada kata tepat yang bisa diungkapkan kecuali berterima kasih kepada Allah Bapa di Sorga yang terus memelihara dan memberi kekuatan yang tiada terputus. Hari demi hari dalam rangka mempersiapkan bahan, adalah sebuah petualangan tersendiri. Acapkali rasa bosan juga hinggap namun selalu dikalahkan agar tulisan ini segera selesai dan berkuranglah satu beban. Bahwa setelah ini

selesai kemudian muncul lagi tanggungjawab yang lain, tentu itu juga mesti disikapi sebagai bagian dari irama hidup.

Konon memang hidup harus dinamis dan selalu ingin memecahkan persoalan. Semakin banyak persoalan itu bisa diselesaikan, semakin bermaknalah kehidupan yang ia jalani. Ibarat perjalanan kereta api, semakin panjang gerbong dan muatan yang diangkut, semakin bermaknalah kehadirannya itu untuk banyak pihak. Orang akan menantikan, karena melalui dialah hal-hal yang tak mungkin dipindahkan menjadi terlaksana. Tentu kita juga mengukur kapasitas dan kapabilitas yang ada. Tak mungkin kita melakukan sesuatu yang jauh di atas kenormalan.

Itu sebabnya potensi itu harus dilatih. Tanpa latihan tak mungkin hasil kerja menjadi maksimal. Latihanpun tak mungkin sekali. Ia mesti berulang kali. Kadang gagal tapi juga jangan lekas menyerah. Maka lingkungan akademik yang kondusif mesti harus diciptakan. Tak harus kita menggerutu kepada pihak lain. Yang penting hati kita bisa menempatkan diri dimana kita berada. Itu jauh lebih mungkin dilakukan ketimbang mengharap pihak lain menyelaraskan dengan kepentingan kita.

Maka sepatutnyalah selaku penulis, saya berterimakasih untuk semua pihak yang turut memberi kesempatan menyelesaikan buku ini. Rekan-rekan di Jurusan Ilmu Komunikasi Fikom UK Petra adalah sejawat yang sangat berdedikasi dan penuh enerjik, mereka adalah karib yang luar biasa. Kepada mereka kiranya Tuhan selalu melimpahkan segala kemurahan dan kebaikan-Nya. Demikian juga untuk dua anak terkasih pemilik masa depan Langga Populinanda dan Grace Pangentasan, kiranya persembahan ini juga menjadi pengingat bahwa hidup mesti bisa berkarya. Tentu ucapan terimakasih yang istimewa boleh juga saya sampaikan kepada ibunda bagi anak-anak saya Ari Nurhayati yang terus bersabar untuk memberikan yang terbaik dan rela berkorban demi keluarga.

Akhirnya, sudah pasti percuma karya ini dihasilkan jika tak dibaca. Maka kepada semua pembaca dan peminat masalah-masalah politik konseptual teoritik, sungguh sangat diharapkan kritik dan sarannya. Menghasilkan sesuatu yang

lebih baik, jauh lebih penting daripada sudah cukup puas
dengan apa yang sudah ada sekarang ini.

Surabaya, Agustus 2008

DAFTAR ISI

BAB		HALAMAN
DAFTAR ISI		i
KATA PENGANTAR		ii
BAB I	PENGERTIAN SISTEM DAN RUANG LINGKUPNYA	1
1.1	Pengertian Sistem	6
1.2	Pengertian Negara	6
1.3	Bentuk Negara	8
1.4	Tujuan Negara	12
1.5	Pengertian Pemerintahan	14
BAB II	PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA	19
2.1	Pemerintah dan Pemerintahan	19
2.2	Sistem Pemerintahan Republik Indonesia	20
BAB III	AZAS-AZAS PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN	42
3.1	Azas-azas Pemerintahan	42
3.2	Pembagian Tugas dan Pelimpahan Wewenang	55
3.3	Sentralisasi Pemerintahan	58
3.4	Kedudukan Wilayah dan Daerah	64
BAB IV	PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN SISTEM PEMBINAAN	68
4.1	Pengawasan Preventif	68
4.2	Pengawasan Represif	68
4.3	Pengawasan Umum	69

BAB V	KELEMBAGAAN DINAS OTONOMI DAERAH	116
BAB VI	HUBUNGAN KERJASAMA PROVINSI/ KABUPATEN /KOTA DALAM PENYELENGARAAN PEMERINTAHAN	138
BAB VII	LEMBAGA SOSIAL : GEREJA DAN PERAN EKONOMI POLITIK	152
	DAFTAR PUSTAKA	194

BAB I

PENGERTIAN SISTEM

DAN RUANG LINGKUPNYA

1.1 PENDAHULUAN

PENGERTIAN SISTEM

Yang dimaksud dengan Sistem adalah suatu jaringan daripada prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan¹. Sementara menurut Pamudji² menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Sistem adalah:

1. Suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau

¹ Prof. Dr.Mr. Prajudi Atmosudirjo, *Dasar-Dasar Office Manegement*, (Jakarta : Ghalia, 1973). hlm.111

² Prof. Drs.Pamudji, MPA.*Teori Sistem dan Pengetrapannya dalam Manegement* (Jakarta : Iktiar Baru-Van Hoove) hlm. 4-7

bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh.

2. Suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana didalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu sama lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan³.

Dan secara leksikal sistem menurut Kamus Bahasa Indonesia W.J.S Poerwodarminta adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya), yang bekerja secara bersama-sama untuk melakukan suatu maksud.

Menurut Soemantri⁴, sistem diartikan sebagai sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi, atau setidaknya sistem yang terwujud akan mendapat gangguan.

³ _____, *Perbandingan Pemerintahan* (Jakarta: Bina Aksara, 1985) hlm. 9-10

⁴ Prof.Dr.Sri Sumantri,SH., *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara* (Bandung: Penerbit Tarsito, 1976) hlm.17.

Sementara menurut sarjana ilmu pemerintahan sendiri, Musanef⁵ sistem diberikan penjelasan sebagai berikut :

1. Suatu sarana yang menguasai keadaan dan pekerjaan agar dapat menjalankan tugasnya dengan teratur.
2. Suatu tatanan dari hal-hal yang saling berkaitan dan berhubungan sehingga membentuk satu kesatuan dan satu keseluruhan.

Jika demikian dapat disimpulkan bahwa sistem adalah kesatuan yang utuh dari sesuatu rangkaian yang kait mengkait satu sama lain. Bagian atau anak cabang dari suatu sistem, menjadi induk sistem dari rangkaian selanjutnya. Begitulah seterusnya sampai pada bagian terkecil, rusaknya salah satu bagian akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Pemerintahan Indonesia adalah suatu contoh dari sistem pemerintahan, dan anak abangnya adalah pemerintahan daerah baik yang bersifat Dati I (Propinsi) ataupun dati II (kabupaten dan Kotamadya), wilayah kecamatan hingga samapai pada tingkat desa/ kelurahan.

⁵ Drs. Musanef, Sistem Pemerintahan di Indonesia (Jakarta: CV.Haji MasAgung, 1989) hlm. 2

Demikian pula disadari bahwa tidak satupun sistem pemerintahan suatu negara, yang benar benar sama dengan sistem pemerintahan suatu negara lain. Oleh karena itu, yang sering kita temui hanyalah perbandingan sistem pemerintahan dengan patokan-patokan perbandingan tertentu. Namun demikian dapat juga digolongkan beberapa sistem pemerintahan yang ada didunia sekarang ini. Pengelompokan sistem pemerintahan ini tidak lain untuk lebih jauh melihat perbedaan dan kesamaan dari berbagai sistem pemerintahan, dengan mengetahui tolok ukur pertanggungjawaban pemerintah suatu negara terhadap rakyat yang diurusnya.

Berlaianan dengan sistem pemerintahan, Robert Dahl memeberikan penegertian untuk sistem adalah :

A political system is any ersistent pattern of human relationships that involves the significant extent, power, rules or authority. Dengan begitu menurut ahli politik Amerika ini, yang dimaksud dengan sistem haruslah mencakup minimal dua hal berikut :

1. Pola yang tetap dari hubungan antar manusia tersebut dalam interaksinya.
2. Melibatkan sesuatu yang luas dan berarti tentang kekuasaan, aturanaturan dan kewenangan.

Dengan maksud yang tidak jauh berbea pakar hukum Tata Negara dari universitas Padjajaran Sri Sumantri, memberikan penjelasan atas sistem politik sebagai berikut :

Pelembagaan dari hubungan antar manusia, yang berupa hubungan antara supra struktur politik dan infra struktur politik.

Menurut David Easton, yang dimaksud sistem politik dalam buku mashurnya yang berjudul *the Political Syastem* adalah meliputi tiga komponen utama yakni :

1. The Political system allocated values.
2. Its allocations are authoritative.
3. Its authorithative allocations are binding on the society as whole.

Sedang menurut Gabriel Almond, sistem politik diberikan penjelasan yang agak rinci lagi yakni :

the Political Syatem is that system of interactions to be found in al independent societies, which performs the function of integration and adaptation (both internally and vis a vis other societies) by means of eployment or threat of employment of more or less legitimate physical compulsion.

Jadi menurut Easton, sistem politik yang pertama terdiri atas alokasi nilai-nilai, disusul kemudian pengalokasian nilai-nilai itu bersifat memaksa atas dasar kekuasaan yang dimiliki , dimana ahkirnya nilai-nilai yang berhasil ditanamkan secara paksa itu sifatnya mengikat masyarakat secara keseluruhan. Demikian halnya dengan Almond, bahwa intinya yang dimaksud dengan sistem politik menurut dia adalah merupakan sistem ineraksi yang ditemui dalam masyarakat merdeka tertentu, yang menjalankan fungsi-fungsi integrasi dan adaptasi.

Akan halnya sistem administrasi negara, untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan mencapai tujuan nasional, maka sesuai dengan sistem pemerintahan negara, yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, pemerintah Republik Indonesia menyelenggarakan administrasi negara yaitu

keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara serta segenap daya dan dana, demi terciptanya tujuan nasional dan terlaksananya tugas negara Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945.

Dari rumusan administarsi negara tersebut dapat diketahui bahwa administrasi negara pada hakekatnya merupakan suatu sistem. Dan sebagaimana telah disampaikan dimuka maka suatu sistem merupakan sub sistem dari sistem yang lebih besar.

Sebagai suatu sistem administrasi negara terdiri dari berbagai sub sistem, antara lain tuas, fungsi, organisasi, kepegawaian, keuangan, materiil dan lain-lain. Selanjutnya administrasi negara bersamaan dengan sistem-sistem yang lain seperti sistem politik dan sistem pemerintahan merupakan sub sistem dari sistem nasional. Oleh karena itu sistem pemerintahan, sistem politik dan sistem administrasi negara Republik Indonesia dalam eksistensinya saling kait mengkait, saling berinteraksi dan saling mempengaruhi.

Disamping itu ketiga sistem ini juga berinteraksi dengan lingkungan hidup, lingkungan alam seperti geografi, topografi, flora, fauna bahkan juga kepariwisataan.

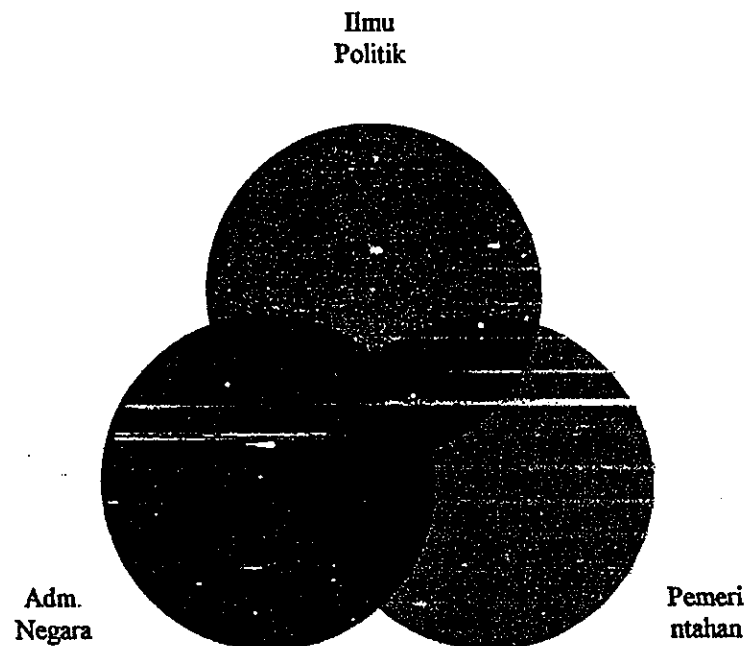
Sistem pemerintahan, politik dan administrasi negara Republik Indonesia menurut Kencana Syafii⁶, harus merupakan penjabaran nilai-nilai luhur Pancasila dan UUD 1945, dalam keseluruhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Dalam eksistensinya sistem pemerintahan, politik dan administrasi negara ini akan berkembang terus menerus sesuai dengan perkembangan tugas dan fungsi pemerintahan serta perubahan dan perkembangan yang ada dalam aktor lingkungan.

Baik dalam sistem maupun dalam ilmu pemerintahan, politik dan administrasi negara banyak terdapat overlapping atau kesimpang-siuran. Hal demikian agaknya bisa dimalumi oleh sebab obyek kajian material tiga disiplin ilmu ini adalah

⁶ Drs. Inu Kencana Syafii, Sistem Pemerintahan Indonesia (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994) hlm. 9

negara. Perbedaan antara tiga hal tersebut hanyalah terletak pada obyek formalnya belaka.

Guna melihat bagaimana terjadinya keruwetan dan kesimpang siuran abyek kajian dari tiga disiplin ini tampak jelas terlihat dalam gambar berikut⁷ :



Hubungan antara tiga disiplin ilmu :

⁷ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung: PT Eresco, 1992) hlm. 26.

Keterangan :

1. Ilmu Pemerintahan
2. Ilmu Politik
3. Ilmu Administrasi Negara
4. Gambar terjadinya benturan tiga disiplin

1.2 PENGERTIAN NEGARA dan STATE

Pengertian negara yang digunakan dalam sistem pemerintahan adalah pengertian negara dalam arti '*state*' yang berarti bahwa menunjuk pada kedudukan hukum dari negara itu didalam lingkungan hukum internasional. Hal ini perlu ditegaskan untuk membedakannya dari pengertian negara dalam arti '*country*' yang lebih memperlihatkan keadaan geografis serta keadaan penduduk dari negara yang bersangkutan.

Pada dasarnya agar suatu negara bisa berarti '*state*', sekurangnya haruslah memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Wilayah kekuasaan yang batas-batasnya jelas dan tegas meliputi daratan, lautan dan udara.

2. Memiliki suatu Konstitusi atau Unadang-uandang dasar tertentu.
3. Memiliki unsur pimpinan negara atau penguasa yang tugas serta kwajibannya ditentukan dalam UUD.
4. Adanya suatu kekuatan untuk melaksanakan kehendak-kehendak dan tujuan-tujuan negara, sehingga apabila perlu, pelaksanaan itu dijalankan dengan paksaan serta menggunakan angkatan bersenjata.
5. Adanya rakyat yang menetap didalam wilayah tadi dan tunduk kepada hukum yang berlaku didaerah itu.
6. Adanya kedaulatan atau kekuasaan tertinggi terhadap segala sesuatu yang ada didalam negara itu.
7. Adanya pengakuan kedaulatan dari negara lain, tetapi hal ini lebih menuju kepada syarat-syarat didalam mengadakan hubungan diplomati diegara lain.

Sedang jika negara dijelaskan berdasarkan pengertian-pengertiannya meliputi hal-hal berikut:

1. Aristoteles (Filsuf Yunani)

Negara adalah persekutuan daripada keluarga-keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.

2. Jean Bodin (Ilmuwan Politik Perancis)

Negara adalah suatu persekutuan daripada keluarag-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.

3. Hugo de Groot :

Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna daripada orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.

4. Menurut Blunntchli :

Negara adalah suatu dari rakyat yang disusun dalam suatu oragnisasi politik disuatu daerah tertentu.

5. Hans Kelsen :

Negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama-sama dengan tata-paksa.

6. Kranenburg :

Negara adalah suatu sistem dari tugas-tugas umum dan oranisasi-organisasi yang diatur dalam usaha negara untuk mencapai tujuannya, yang juga menjadi tujuan rakyat/masyarakat yang diliputi, maka harus ada pemerintah yang berdaulat.

7. Sri Sumantri :

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama negara selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal didalam wilayah kekuasaannya.

1.3 TERJADINYA NEGARA

Mengenai hukum negara sampai saat ini belum ada keseragaman dalam penggunaan istilah. Namun demikian yang disebut Hukum Negara dapat diartikan sebagai kaidah-kaidah hukum yang mengatur bentuk negara, susunan negara, pemerintahan, alat-alat perlengkapan negara, tugas-tugasnya, perwakilan rakyat dan warga negara. Hukum negara ini terdapat dalam ilmu negara, UUD, GBHN (UUD hasil Amanademen tidak lagi mengenal istilah ini), Ketetapan-ketetapan MPR dan juga terdapat pada Hukum Aparatur Negara, misalnya mengenai timbulnya negara, lenyapnya negara dan daerahnya.

Timbulnya suatu negara itu sendiri dapat terjadi karena antara lain :

1. Proklamasi, yang timbul dari kehendak suatu bangsa yang ingin merdeka. Misalnya: Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945.
2. Accssie, timbulnya tana lumpur dari kuala sungai atau timbul dari dasar laut, atau suatu negara timbul karena adanya kenyataan , apabila pada suatu ketika telah dipenuhi unsur-unsur negara (teori kenyataan).
3. Occupatie, yakni suatu daerah yang tidak dipertuan diambil sebagai milik negara, tetap diduduki
4. Cessie, penyerahan satu daerah kepada negara lain (Sleeswijk diserahkan Austria kepada Prusia) dengan perjanjian Cosessie juga termasuk Cessie, contoh Syanghai Internationa Settlement.
5. Anexatie, menaklukan suatu daerah oleh suatu negara tanpa reaksi, setelah 30 tahun berdaluwarsa, mungkin juga dengan kekerasan (teori penaklukan).

6. Suatu negara timbul atas kehendak Tuhan dan segala sesuatu tidak akan terjadi apabila Tuhan tidak memperkenankannya (Teori Ketuhanan).

Suatu negara dianggap lengkap, apabila mempunyai rakyat, daerah dan pemerintahan. Pemerintahan menunjukkan adanya kekuasaan. Yang dimaksud dengan daerah adalah daerah darat, daerah laut dan daerah udara. Batas-batas negara itu sendiri ditentukan dengan perjanjian anatar beberapa negara.

Batas-batas negara ditentukan antara lain :

1. Batas-batas alam adalah gunung, sungai, jurang. Batas-batas buatan dengan tanda-tanda tiang besi, tiang batu alam dan tiang beton.
2. Batas-atas dilaut dikerakan dengan perjanjian atau pengumuman.
3. Diudara, tiap negara pada dasarnya berkuasa penuh atas udara diatasnya.

Penduduk negara terdiri atas warga negara dan warga asing. Kedua-duanya endapat perlindungan dari negara yang bersangkutan. Menurut asas keturunan atau *ius sanguinis*,

maka semua orang dari satu keturunan dianggap sebagai warga negara. Berdasarkan asas daerah, maka orang yang dilahirkan di suatu negara dan bertempat tinggal di situ dianggap sebagai warga negara Indonesia mengakui keduanya, warga negara Indonesia asli berdasarkan atas asas keturunan, dan warga negara baru berdasarkan atas daerah kecuali kalau mereka menolak.

Di Indonesia ada dua macam orang asing, yakni :

1. Orang Eropa Asing, Belanda, Jepang dan keturunan orang-orang Eropa tadi atau yang mereka akui.
2. Orang Timur Asing, termasuk orang Tionghoa, Arab, India, Pakistan dan Siam.

Yang dimaksud kedaulatan Pemerintahan adalah kekuasaan negara atas daerahnya. Kedaulatan berarti, bahwa di atasnya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi. Mengenai kedaulatan ini kita mengenal empat *souverinitas* yaitu :

1. Kedaulatan Tuhan. Kerajaan di zaman purbakala diperintah langsung oleh Tuhan atau raja-raja atas

perintah Tuhan dengan bantuan para Nabi (Thomas Aquinas).

2. Kedaulatan Negara. Menurut Jellinek dan Laband maka sumber kekuasaan tertinggi terletak kepada negara.
3. Kedaulatan Hukum. Menurut Kroble, maka hukum merupakan satu-satunya sumber dari segala kekuasaan di dunia. Negara membuat Undang-undang tetapi tetap tunduk pada hukum.
4. Kedaulatan Rakyat. Menurut Rosseau maka kekuasaan tertinggi terletak kepada tangan rakyat yang membentuk negara dengan perjanjian.

Pengakuan mengenai negara tidak mutlak merupakan suatu keharusan untuk negara baru, meskipun pengakuan itu akan menguatkan kedudukannya.

1.4 BENTUK NEGARA

Pada dasarnya bentuk negara ada dua macam yaitu Negara Kesatuan (unitarisme) dan Negara Serikat (federasi). Yang dimaksud Negara Kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanya satu Pemerintah

Pusat yang mengatur seluruh daerah secara totalitas. Sedangkan Negara Serikat adalah suatu negara yang merupakan gabungan dari beberapa negara, yang menjadi negara-negara bagian dari Negara Serikat itu.

Secara ringkas dapat dibuatkan ikhtisar tentang tujuan negara dari masing-masing ahlinya yakni meliputi :

1. Plato tujuan negara adalah Mewujudkan Kesusilaan
2. Machiavelli dan Shang Yang tujuan negara adalah Negara Kekuasaan
3. Immanuel Kant tujuan negara adalah Negara Polisi
4. Thomas Aquinas, Agustinus tujuan negara adalah Negara Theokrasi
5. Kropke tujuan negara adalah Negara Hukum
6. Social Service/ Welfare State tujuan negara adalah Negara Kesejahteraan
7. Muslimin tujuan negara adalah Negara Keamanan dan Kesejahteraan.
8. Menurut UUD 1945 tujuan negara adalah Hukum & Kesejahteraan

Negara Indonesia adalah negara kesatuan atau *eenheidstaat*, bukan Federasi. Berbentuk republik dan bukan kerajaan karena bangsa Indonesia menentang feodalisme dan kolonialisme. Republik untuk Indonesia lebih menjamin kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, yang akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Menurut pasal 1 UUD 1945, maka kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang anggota-anggotanya terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah (sebelum amandemen ada utusan-utusan daerah, golongan kekaryaan, dan TNI/Polri parpol)

1.5 TUJUAN NEGARA

Menurut beberapa ahli sebagaimana telah diiktisarkan di atas, pada dasarnya tujuan negara lebih jauh dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menurut Plato, untuk mewujudkan kesusilaan manusia, sebagai perorangan dan sebagai makhluk sosial.

2. Menurut Machiavelli dan Shang Yang untuk memperluas kekuasaan semata-mata dan karena itu disebut Negara Kekuasaan. menurut ajaran ini, tujuan mendirikan negara adalah untuk menjadikan negara itu besar dan jaya. Guna mencapai kejayaan negara itu, maka rakyat harus rela berkorban. Ini berarti bahwa kepentingan orang perorangan diletakkan dibawah kepentingan bangsa dan negara. Shang yang mengatakan: *'A weak people means a strong state and strong state means a weak people'*. Apabila orang menghendaki suatu negara menjadi kuat dan kaya, maka negara itu akan menjadi lemah.

3. Menurut Kant adalah semata-mata untuk mengatur keamanan dan ketertiban dalam negara.

4. Menurut Thomas Aquinas, Agustinus dan sebagainya, untuk mencapai penghidupan dan kehidupan yang aman dan tentram dengan taat kepada dan dibawah pimpinan Tuhan Pimpinan negara menjalankan kekuasaan hanyalah berdasarkan kekuasaan Tuhan yang diberikan kepadanya.

5. Kroll berpedoman kepada hukum. Dalam negara hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan

atas hukum Semua orang tanpa kecuali harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukum yang berkuasa dalam negara itu. Rakyat tidak boleh bertindak semaunya sendiri yang berhubungan dengan hukum, dilarang menjadi hakim sendiri. Hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara, sebaliknya rakyat berkewajiban pula mematuhi seluruh peraturan yang dikeluarkan pemerintah dari negara yang bersangkutan.

6. Sebagai *Social Service/ Welfare State* (Negara Kesejahteraan), guna mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini negara dipandang sebagai alat elaka yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama yaitu suatu tata masyarakat a yang didalamnya ada kebahadgiaan, kemakmuran dan keadian sosial bagi seluruh rakyat dari negara yang bersangkutan.

7. Menurut Amrah Muslimin⁸ adalah untuk membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk menyelenggarakan keamanan da kesejahteraan.

⁸ Amrah Muslimin, Mi., *Iktisar Perkembangan Otonomi Daerah, 1953-1958*. (Jakarta : Djambatan, 1960) hlm. 1-2.

8. Menurut pembukaan UUD 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selain itu ditetapkan bahwa negara Indonesia adalah berdasar atas hukum. Sehingga jelas bahwa Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

1.6 PENGERTIAN ILMU PEMERINTAHAN

Ilmu Penegatahuan adalah :

1. Keseluruhan apa yang diketahui, dimana masing-masing bagian saling bergantung dan teratur secara pasti menurut asas-asas tertentu sehingga satu sama lain dapat dipertalikan menurut sistematik tertentu dan dapat dipelajari, dilukiskan dan diteruskan/ diajarkan kepada orang lain, atau,
2. Sekumpulan prinsip-prinsip, dalil-dalil, doktrin-doktrin dan filsafat mengenai sesuatu obyek tertentu yang mempunyai

nilai-nilai yang universal sehingga dapat dipelajari, dilukiskan dan dipelajari dan diajarkan, atau

3. Kemampuan rasional yang tinggi dengan menggunakan pola berfikir dan sistem tertentu.

1.7 ILMU PEMERINTAHAN

Pada dasarnya ilmu pengetahuan itu dapat dibedakan antara ilmu pengetahuan murni dan ilmu pengetahuan terapan. Ilmu pengetahuan murni adalah ilmu pengetahuan yang lebih mengutamakan aspek-aspek teoritis, sedangkan ilmu pengetahuan yang diterapkan lebih diutamakan segi penggunaan didalam praktek yang bersifat pragmatik dan operasional praktis.

Ilmu Pemerintahan adalah :

1. Suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan masyarakat, yang kepentingannya diwakili dalam dinas ini, atau

2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari organisasi yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi dan desentralisasi, koordinasi, pengawasan ke dalam dan keluar, atau

3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan yang lain dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau

4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan-penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya. Tujuan itu tergantung kepada tipe yang

melekat pada negara tersebut. Jika tipe negara tersebut adalah Negara Kemakmuran, serta pemerintahan negara itu berarti segala daya upaya untuk mendatangkan kemakmuran bagi warganya.

Pemerintahan ada dasarnya bermacam-macam bentuknya. Aristoteles membedakan tiga macam cara atau bentuk pemerintahan.

1. Pemerintahan Moarkhi yaitu Pemerintahan dimana satu orang yang memegang kekuasaan dalam negara untuk kepentingan orang banyak (umum). Dan apabila dalam pemerintahannya tadi ia menggunakan kekuasaan untuk dirinya sendiri maka itu disebut tyrani.

2. Pemerintahan Aristokrasi yaitu pemerintahan yang dikendalikan oleh beberapa orang yang memerintah untuk kepentingan orang banyak (umum) dan disebut pemerintahan oligarkhi apabila golongan tadi memerintah untuk golongannya sendiri.

3. Pemerintahan Republik yaitu pemerintahan yang dikendalikan oleh orang banyak, yang terdiri dari golongan menengah yang baik, dan dikatakannya pemerintahan

Demokrasi apabila golongan tadi mengendalikan pemerintahan untuk dirinya sendiri.

Negara didirikan oleh orang-orang yang mengejar dasar keadilan. Disamping dasar keadilan ada pula dasar ketidakadilan sehingga ada warga negara yang kurang puas dan memberontak. Demokrasi lebih melindungi dari revolusi karena rakyat dalam demokrasi tidak akan memberontak terhadap dirinya sendiri. Contoh yang paling banyak memakai paham demokrasi ini adalah Negara Amerika Serikat.

Dalam kegiatannya, Negara Indonesia tidak menginginkan demokrasi politik saja seperti yang berlaku di beberapa negara Eropa dan Amerika yang lebih dikenal dengan demokrasi liberal. Demokrasi yang kita inginkan bersama adalah demokrasi Pancasila yang mengabdikan bahwa dalam segala aspek kegiatan kenegaraan selalu dikaitkan terhadap pelaksanaan falsafah Pancasila, didalam praktek sehingga rakyat Indonesia dapat hidup dengan aman, tentram dan sentosa serta tercukupi kebutuhannya akan sandang, pangan dan papan (perumahan).

Demokrasi Pancasila ini memerlukan pimpinan yang bijaksana yaitu kepemimpinan yang berdasarkan musyawaratan perwakilan. Pimpinan yang memimpin Demokrasi Pancasila, tidak akan mengambil keputusan-keputusan berdasarkan pertimbangan pribadi semata-mata, berdasarkan emosi, nafsu dan sentien, tetapi mengambil keputusan berdasarkan pertimbangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan suatu ketetapan dari wakil-wakil yang berhak dan merundingkan segala persoalan yang bersangkutan. Itulah demokrasi yang kita inginkan bersama untuk melancarkan jalannya pemerintahan dan pembangunan, baik di pusat maupun di daerah.

BAB II

PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

2.1 PENDAHULUAN

PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

Untuk menyelenggarakan dan melaksanakan tujuan negara tersebut Pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam suatu negara. Disini pengertian pemerintah dan pemerintahan dipakai dalam arti yang luas. Pemerintah dalam arti yang luas di Indonesia sekarang dilakukan dengan cara-cara yang banyak berasal dari cara-cara Barat karena sejarahnya.

Pemerintah dalam arti yang luas, terbagi berdasarkan ajaran trias politika dari Montesquieu atas :

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

1. Pembentukan Undang-Undang (*Legislative Power* = *wetgeving*)
2. Pelaksanaan (*Esekutive Power* = *uitvoering*)
3. Peradilan (*Judicial Power* = *rechtspraak*)

C. van Vollenhoeven menambahkan bagian keempat kekuasaan Kepolisian (*Police Power*) pada bagian Montesquieu tersebut, sedang pembagian yang terakhir sekali dalam ilmu pengetahuan tentang Administrasi Negara telah melepaskan tripaja dari Montesquieu atau Catur Praja dari C. van Vollenhoeven, tetapi memakai pembagian yang termodern dalam ilmu administrasi yaitu :

1. Penentuan tugas dan tujuan negara (*policy making* = *taak en doelstelling*)
2. Melaksanakan tugas negara (*executing* = *uitvoering*)

Atas dasar uraian tersebut maka dengan pengertian pemerintah dalam arti yang luas dimaksud dalam rangka ajaran tentang :

1. Tripaja Montesquieu yang meliputi :
 - a. Badan Perundang-undangan.
 - b. Badan Pelaksana

c. Badan Peradilan

2. Catur Praja C.van vollenhoeven meliputi :

a. bestuur atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara

b. politie adalah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum negara.

c rechtspraak atau peradilan adalah kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara.

d. regeling atau pengaturan perundang-ndangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-pertauran umum dalam egara.

3. Pemerintah dalam arti yang luas menurut A>M Donner meliputi :

a. badan-badan pemerintahan di Pusat, yang menentukan haluan negara.

b. Instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.

2.2 SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

Sistem pemerintahan negara Indonesia menurut UUD 1945 ditegaskan sebagai berikut :

1. Indonesia adala negara yang berdasarkan atas Hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat)

2. Sistem Konstitusional

Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hkum dasar) tidak berdasar atas absolutisme (kekuasaan yang tidak tak terbatas).

3. kekuasaan negaa yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan rakyat. (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der majelis*).

a. Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyyawaratab Rakyat, sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.

b. Majelis ini menetapkan Undang-undang dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Mengangkat kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presden).

c. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara tertinggi sedang Presiden harus menjalankan Haluan Negara menurut

garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari majelis, wajib menjalankan putusan-putusan maelis. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.

4. Presiden adalah Penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah MPR. Dalam Menjalankan pemerintahan negara , kekuasaan dan tanggung jawab ada ditangan Presiden.

5. Presiden tidak bertanggungjawab kepada dewan Perwakilan rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak bertanggung jawab pada DPR. Disamping Presiden adalah DPR dan residen harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk Undang-undang serta menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Oleh karena itu Presiden harus bekerja sama dengan DPR.

6. Menteri Negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggungjawab kepada DPR. Presiden yang mengangkat dan memperhentikannya. Kedudukannya tidak tergantung pada dewan tetapi kepada Presiden.

7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun kepala negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan diktatur. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada MPR, kecuali ia harus memperhatikan sungguh-sungguh DPR.

a. Kedudukan DPR adalah kuat, karena tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, berlainan dengan sistem Parlementer. Kecuali itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, sehingga dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Jika DPR menganggap bahwa Presiden ternyata melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban Presiden.

b. Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan Menteri Negara tergantung kepada Presiden, karena menteri adalah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah dalam praktek. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk mengenai lingkungan pekerjaan. Karena itu menteri mempunyai

pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan praktek negara mengenai departemennya.

Untuk menetapkan politik Pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja sama satu sama lain seerat-eratnya dibawah pimpinan Presiden.

Berdasarkan penjelasan resmi tersebut, dapat disimpulkan bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan dan penanggung jawab atas jalannya pemerintahan negara. Pertanggungjawaban tersebut diberikan kepada MPR, sebab pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) adalah rakyat sebagaimana diijelmakan dalam perwujudan MPR tersebut. Sehingga di Pusat Pemerintahan Negara, Presiden adalah pusat kekuasaan selaku mandataris MPR dalam menjalankan pemerintahan negara.

Dalam menjalankan pemerintahan itu Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang bertanggungjawab kepada Presiden, sehingga apabila Presiden menganggap perlu dapat menunjuk menteri untuk dan atas namanya memberikan keterangan mengenai bidang tugas kwajibannya dihadapan DPR. Sedang DPR harus bekerja atas dasar bantu-membantu

bersama Pemerintah, tetapi tidak dapat menjatuhkan Pemerintah apabila tidak menyetujui kebijakan pemerintah.

Namun demikian, kedudukan DPR adalah kuat dengan ikutsertanya anggota DPR sebagai anggota MPR yang mengharuskan pemerintah agar benar-benar memperhatikan DPR walaupun suara DPR itu sendiri tidak dapat menatukan Presiden tanpa memperoleh tambahan suara yang diperlukan dari anggota-anggota MPR lainnya yang secara minimum harus merupakan suara terbanyak dari jumlah suara dalam majelis tersebut. Hanya dengan menempatkan suaranya secara gabungan bersama-sama dengan para anggota dan dalam forum MPR-lah, DPR melalui MPR dapat menjatuhkan pemerintah apabila kebijaksanaannya tidak disetujui seperti yang telah terjadi dengan penggantian Presiden Soekarno oleh Presiden Soeharto atau pada era reformasi ketika KH Abdurahman Wahid (1999-2001) dilengserkan oleh MPR dan diganti oleh Wakil Presidennya yakni Megawati Soekarnoputri.

Sistem pemerintahan yang demikian itu bukan saja mencerminkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis,

dimana pemegang kekuasaan negara yang tertinggi adalah rakyat, tetapi juga dengan kemungkinan pemerintah yang tahan lama didalam menjalankan tugasnya yang akan menjamin stabilitas jalannya pemerintahan negara serta kesngguhan pemerintah didalam melaksanakan ketetapan-ketetapan atau keputusan-keputusan MPR yang pada hakekatnya adalah juga merupakan kehendak dari rakyat seluruh Indonesia untuk menapai tujuan negara.

Denga kekuasaan pemerintah dari Presiden yang dibatasi oleh pertanggungjawaban kepada MPR, kedudukan menteri yang hanya bertanggung jawab kepada Presiden, dengan kedudukan DPR yang kuat karena seluruh anggotanya duduk sebagai anggota MPR, serta adanya Mahkamah Agung yang menjalankan fungsi judikatif, maka disimpulkan bahwa pemancaran kekuasaan esekutif , judikatif dan legislatif tersebut merupakan *distribution of power* MPR, dan bukannya *separation of power* sebagaimana Montesquieu yang terkenal dengan ajaran trias politiknya yang secara tegas memisah-misahnkannya anantara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan

yang lainnya, memisah-misahkan secara tegas antara kekuasaan esekutif, judikatif dan legislatif.

Atas dasar uraian tersebut, kiranya dapatlah dipahami bahwa pembagian kekuasaan negara terdiri atas tiga kekuasaan dan tiap kekuasaan mempunyai fngsi sendiri-sendiri. Demikian pula mengenai istilah kekuasaan dan fungsi dapat dijelaskan bahwa istilah kekuasaan menunjukkan pengertian sebagai organ yang bersifat statis, sedang istilah fungsi menunjuk kepada pengertian yang bersifat dinamis.

2.2.1 PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Menurut UUD 1945 maka kekuasaan konstitusional Presiden sebagai penyelenggara pemeeintah negara yang tertinggi adalah sebagai berikut :

1. Memegang kekuasaan pemerintahan (kekuasaan esekutif, Pasal 4 UUD 1945).
2. Memegang kekuasaan membentuk Undang-undang bersama-sama dengan DPR (kekuasaan legislatif pasal 5 ayat 1 UUD 1945).

3. Memegang kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (pasal 5 ayat 2 UUD 1945).
4. Memegang kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam keadaan yang sangat memaksa (pasal 22 UUD 1945).
5. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945).
6. Memegang kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 UUD 1945).
7. Memegang kekuasaan menyatakan negara dalam keadaan bahaya (pasal 12 UUD 1945).
8. Memegang kekuasaan mengikat duta dan konsul serta menerima duta negara lain (Pasal 13 UUD 1945).
9. Memegang kekuasaan memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (pasal 15 UUD 1945).
10. Memberi grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD 1945).

Yang dimaksud dengan menyelenggarakan pemerintahan negara yang tertinggi disini ialah menyelenggarakan pemerintahan secara luas yang merupakan tugas penyelenggaraan sesungguhnya dari kepentingan negara yaitu merealisasikan tujuan negara sebagaimana tercantum didalam pembukaan (Preamble) UUD 1945 yang bernunyi :

"Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial"¹

Dibawah ini sedikit disinggung tentang hak-hak yudikatif yang dimiliki Presiden tersebut yakni :

a. Hak memberikan grasi

Yaitu hak untuk memberikan pengurangan hukuman atas pengampunan dan pembebasan hukuman sama sekali. Sebagai contoh yaitu mereka yang pernah mendapat hukuman mati dikurangi menjadi hukuman seumur hidup.

¹ Pembukaan UUD 1945 (Jakarta: Bahan Penataran P4, 1996).

b. Hak pemberian abolisi

Yaitu hak untuk memberikan pernyataan bahwa hukuman tuntutan pidana digugurkan, atau suatu tuntutan pidana yang telah dimulai harus diberhentikan. Sebagai contoh yaitu mereka yang pernah tersangka melakukan perbuatan pemberontakan dibatalkan sebelum diadili.

c. Hak pemberian amnesti

Yaitu hak untuk memberikan pernyataan bahwa hukuman tuntutan pidana yang telah dijatuhkan, harus dibatalkan. Sebagai contoh yaitu mereka yang pernah dituduh melakukan perbuatan subversif dibatalkan sesudah diadili.

d. Yaitu hak untuk memberikan pernyataan pengembalian nama baik seseorang. Sebagai contoh mereka yang pernah dihukum dan namanya tercemar dapat dikembalikan nama baiknya melalui sebuah pernyataan.

Jadi dengan fakta demikian itu, nampaklah bahwa demikian besarnya kekuasaan Presiden RI, dimana meletakannya hak-hak tersebut memang akibat dari ketentuan formal UUD 1945 itu sendiri. Yang mana semua itu bisa dipahami oleh karena pada awal kemerdekaan para pemikir

dan pendiri Republik ini, berkepastian bahwa didalam negara yang baru saja berkembang, akan sangat diperlukan pimpinan penyelenggaraan negara yakni Presiden. Dimana sang pemimpin ini diharapkan adalah figur yang kharismatis dan memiliki kekuasaan yang besar agar tetap bisa menjaga persatuan dan keasatuan bangsa ini. Namun kondisi demikian, tidaklah mungkin harus dipertahankan lama-lama dimasa yang akan datang, sehingga MPR RI dirasa perlu untuk menjabarkan kedalam berbagai ketentuan, misalnya sampai berapa kali batas masa jabatan seorang Presiden.

Membatasi waktu seseorang dengan menentukan berapa kali batas maksimal seseorang bisa memegang jabatan Presiden, sama sekali bukan pengebirian terhadap hak seseorang Indonesia asli untuk menjadi Presiden, namun lebih kepada interpretasi obyektif terhadap perkembangan jaman yang terus berubah dan semakin maju. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan bahwa : Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali . Haruslah dipertegas dengan peraturan pelaksanaannya agar penafsiran akan inti-inti pemikiran UUD

1945 tersebut tidak terlampau berjangkau sangat luas dan tidak tertafsirkan secara kongkrit.

POSISI WAKIL PRESIDEN

Dari 12 pasal yang berkenaan dengan Presiden sebagai pemerintah negara, lima pasal berkenaan dan dikaitkan dengan kedudukan Wakil Presiden yakni sebagai berikut :

Dalam melakukan kwajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden (Ps.4:2). Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak (Ps 6:2). Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali (Ps. 7). Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kwajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh wakil Presiden sampai habis waktunya (Ps. 8). Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan MPR/DPR (Ps. 9).

Sedang hal-hal yang mengenai kekuasaan Presiden yang lainya seperti memegang kekuasaan tertinggi atas AL, AD

dan AU, menyatakan perang, negara dalam keadaan bahaya serta membuat perjanjian dengan negara lain, mengangkat dan memberhentikan Duta/ Konsul ataupun menerima Duta/Konsul negara lain, memberi pengampunan, memberi gelaran dan tanda jasa tidak dibicarakan dalam proporsi Wakil Presiden kecuali bila Wakil Presiden memang sedang memperoleh haknya, dalam arti Presiden meninggal, sakit keras atau Presiden mendelegasikan kewenangan sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR menetapkan peraturan pemerintah (seperti Maklumat X wakil Presiden RI) membuat perjanjian dengan negara lain, penguasaan terhadap angkatan (AD,AL dan AU).

Sebelum nama calon wakil Presiden yang diusulkan oleh fraks-fraksi diumumkan dalam rapat paripurna MPR/DPR, pimpinan lembaga tertinggi tersebut arus meneliti terpenuhinya persyaratan terutama yaitu dari pihak presiden sendiri juga harus terlebih dulu menyatakan secara tertulis kesediaannya untuk dibantu oleh seorang wakil Presiden yang diusulkan tersebut.

Jadi wakil residen harus bekerja sama dengan presiden karena wakil presiden bukan merupakan oposisi terhadap presiden. Secara golbal tugas dan wewenang wakil presiden adalah :

1. Membantu Presiden dalam meaksanakan kwajianya.
2. Menggantikan Presiden sampai habis waktunya jika Presiden meninggal dunia, berhenti atau tidak dapat melakukan kwajibannya dalam masa jabatan yang telah ditentukan.
3. Memperhatikan secara khusus, menampung masah-maslah dan mengadakan pemecahan masalah-masalah yag perlu menyangkut bidang tugas kesejahteraan rakyat.
4. Melakukan pengawasan operasional pembangunan dengan bantuan departemen-departemen, lembaga-lembaga non departemen , dalam hal ini inspektur jendral masing-masing departemen yang bersangkutan atau deputi pengwasan dari lembaga non departemen yang bersangkutan

Sebagaimana diketahui sejak Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang bahkan menjelang SU MPR 1998 ini jabatan Presiden baru dipegang dua orang yakni :

1. Ir. Soekarno (1945 - 1966)
2. Jendral TNI (Purn.) Soeharto (1966 -1998)
3. BJ Habibie (1998-1999)
3. KH Abdurrahman Wahid (1999 - 2001)
4. Megawati Soekarnoputri (2001 -2004)
5. Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009)

Dan wakil Presiden lebih banyak lagi yang meliputi :

1. Dr. Moch. Hatta (1945 - 1956)
2. Sri Sultan Hamengku Buwono IX (1973-1978)
3. H. Adam Malik (1978 - 1983)
4. Jendral TNI (Purn.) Umar Wirahadikusumah (1983-1988)
5. Letjen TNI (Purn.) Soedarmono, SH. (1988-1993)
6. Jendral TNI (Purn.) Try Sutrisno (1993 -1998)
7. Baharuddin Jusuf Habibie (1998 -1999)
8. Megawati Soekarnoputri (1999-2001)
9. Dr. Hamzah Haz (2001 - 2004)
10. Drs. M. Jusuf Kalla (2004-2009)

Tercatat pula bahwa wakil Presiden Moh. Hatta mundur sebelum masa jabatannya berakhir dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX bahkan ketika endak mau dipilih untuk kedua kalinya ia menyatakan ketidak sediaannya. Sejak tahun 2004 pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat setelah pelaksanaan Pemilu Legislatif. Pada tahun tersebut lima pasang Capres-Cawapres ikut berkompetisi memperebutkan posisi RI 1 dan RI 2 yakni Amien Rais-Siswono Yudohusodo, Wiranto-Sholahuddin Wahid, Megawati Soekarnoputri-KH Hasyim Muzadi, Hamzah Haz-Agum Gumelar, dan Susilo Bambang Yudhoyono- M. Jusuf Kalla.

Karena tidak bisa tuntas hanya satu putaran, maka dilangsungkan Pilpres tahap dua yang diikuti dua suara terbanyak yakni pasangan Mega-Hasyim dan SBY-JK. Keluar sebagai pemenang adalah SBY-JK dengan meraup suara sekurangnya 60 %. Tahun ini (2009) juga akan dilaksanakan Pilpres langsung oleh rakyat setelah didahului pemilihan anggota DFR, DPRD dan DPD. Partai yang memperoleh suara minimal 20 kursi di DPR atau sekurangnya 25 % jumlah suara

sah bisa mengusulkan Capres-Cawapres sendiri untuk ditandingkan pada 8 Juli 2009.

2.2.2 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

Lembaga legislatif adalah lembaga yang ditetapkan membuat peraturan perundang-undangan, tetapi sudah barang tentu berbeda bentuknya pada masing-masing negara. Di Indonesia untuk tingkat pusat disebut DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan ditingkat daerah disebut DPRD baik Tingkat I maupun Tingkat II.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas-tugasnya, DPR tersebut diberi berbagai hak dan kewajiban oleh UUD 1945. Hak-hak DPR antara lain adalah sebagai berikut :

1. Hak untuk mengajukan pertanyaan bagi setiap anggota (hak petisi).
2. Hak untuk menyetujui/ menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara/ daerah (hak budget).
3. Hak untuk meminta keterangan, terutama kepada pihak eksekutif (hak interpretasi).
4. Hak untuk mengadakan perubahan (hak amandemen)

5. Hak untuk mengajukan pernyataan pendapat.
6. Hak untuk mengadakan penyelidikan (hak angket) terutama terhadap anggota masyarakat yang terkena kasus, untuk diperjuangkan hak asasinya sebagai warga negaranya yang bersamaan kedudukannya didalam hukum.
7. Hak Prakarsa
8. Hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (hak inisiatif).

Sedangkan kewajiban-kewajiban DPR adalah sebagai berikut di bawah ini :

1. Mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.
2. Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekwen Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)
3. Bersama-sama pihak esekutif menyusun anggaran pendapatan dan belanja.
4. Memperhatiakn sepenuhnya aspirasi masyarakat dan memajukan tingkat kehidupan masyarakat.

Berdasarkan UUD 1945, DPR sebagai lembaga legislatif yang merapakan perwakilan aspirasi seluruh rakyat Indonesia telah diatur secara tegas yaitu sebagai berikut :

Susunan keanggotaan DPR ditetapkan dengan undang-undang. DPR harus bersidang minimal satu kali satu tahun. Tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, jika satu rancangan UU (RUU) tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. anggota DPR berhak mengajukan RUU, tetapi jika rancangan tersebut walaupun disetujui DPR namun tidak mendapat pengesahan dari Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Kenyataan seperti diatas sebenarnya adalah merupakan cerminan betapa sebenarnya kekuasaan Presiden dalam pemerintahan itu cukup besar. Selain itu, pihak jajaran pemerintahan atau aparat birokrasi juga memiliki data-data yang lengkap sebagai penunjang RUU yang diajukan tersebut.

Susunan anggota DPR RI terdiri atas :

- a. Anggota yang dipilih sebanyak 400 orang (dan untuk DPR Periode 1997-2002 bertambah menjadi 425 orang) yang berasal dari hasil Pemilu.
- b. Anggota yang diangkat sebanyak 100 orang (dan mulai periode 1997-2002 ini berkurang menjadi hanya 75 orang saja yang diambil dari ABRI).

Dalam melaksanakan kegiatannya DPR RI mempunyai alat-alat kelengkapan kerja sebagai berikut :

- a. Pimpinan DPR
- b. Fraksi-fraksi
- c. Komisi-komisi
- d. Badan Musyawarah
- e. Badan Urusan Rumah Tangga
- f. Badan Kerjasama Antar Parlemen
- f. Panitia-Panitia Khusus

Pimpinan DPR terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang wakil ketua yang dipilih antara anggota DPR RI tersebut dengan cara pemilihan yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR yang dibuat oleh DPR itu sendiri. Ketua Pimpinan DPR belum ditetapkan musyawarah-

musyawarahnya untuk sementara waktu dipimpin oleh anggota tertua usianya dan dibantu oleh anggota termuda usianya.

Fraksi-fraksi DPR pada masa Orde Baru (1966-1998) adalah sebagai berikut :

- a. Fraksi ABRI
- b. Fraksi Karya Pembangunan
- c. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia
- d. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan

Namun setelah masa reformasi yakni dua kali pemilihan umum multi partai yakni tahun 1999 yang diikuti 48 partai dan pemilu 2004 yang diikuti 24 partai nama-nama fraksipun sudah berubah sesuai dengan komposisi perolehan suara masing-masing partai politik di DPR tersebut. Pada pemilu 2009 ini, jumlah fraksi akan berubah lagi seiring dengan berapa partai politik yang bisa lolos *Parliamentary Threshold* yang mencapai 2,5 %. Kali ini jumlah parpol yang ikut pemilu sebanyak 48 dengan komposisi 38 parpol skala nasional dan enam partai politik skala lokal yakni di Provinsi Aceh.

Setiap anggota DPR, harus tergabung dalam salah satu fraksi yang dibentuk oleh DPR. Fraksi dibentuk untuk bertugas meningkatkan kemampuan yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. Fraksi adalah pengelompokan anggota-anggota DPR yang terdiri dari kekuatan sosial politik, yang mencerminkan susunan golongan dalam masyarakat. Tugas fraksi antara lain meentkan dan mengatur sepenuhnya segala sesuatu yang menangkut urusan masing-masing fraksi, serta meningkatkan kemampuan, efektifitas dan efesien kerja para anggota dalam melaksanakan tugasnya yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

Komisi adalah pengelompokan anggota DPR yang terdiri dari bidang keahlian dan tugas yang ditetapkan sendiri oleh DPR dengan surat keputusan. Tugas Komisi meliputi bidang perundang-undangan, anggaran dan pengawasan. Untuk melaksanakan tugasnya komisi dapat mengadakan dengar pendapat, rapat kerja mengajukan pertanyaan dan kunjungan kerja pada aparat pemerintah ataupun masyarakat umum baik atas permintaan komisi maupun pihak lain.

Badan Msyawarah bertugas menetapkan acara-acara DPR dala satu tahun masa persidangan, memberikan pertimbangan kepada pimpinan, menetapkan pokok-pokok kebijaksanaan DPR sendiri dan atau antar parlemen, dan tugas-tugas lain yang diserahkan kepada mereka.

Pimpinan DPR bertugas memimpin rapat DPR, menyimpulkan persoalan yang dibicarakan, menentukan kebijaksanaan anggaran serta menyusun rencana kerja DPR yaitu dengan membagi pekerjaan antara Ketua dan wakil Ketua dengan mengumumkannya secara terbuka dalam rapat Paripurna.

Pada era reformasi ini khususnya sejak Pemilu 2004 tidak lagi dikenal Fraksi TNI/POLRI atau yang dulu dikenal sebagai Fraksi ABRI. Fraksi yang ada di DPR mencakup perwakilan dari 17 partai politik yang mendapat kursi di DPR dari 24 partai politik yang mengikuti pamilu pada tahun tersebut.

MAHKAMAH AGUNG

Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara di Republik Indonesia, yang merupakan pengadilan tertinggi

dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah (esekutif) dan pengaruh-pengaruh lain.

Sebagai lembaga yudikatif, mahkamah Agung memiliki kekuasaan dalam memutuskan permohonan kasasi (tingkat banding terakhir), memeriksa dan memutuskan sengketa tentang kewenangan mengadili, serta peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ada 4 (empat) fungsi pokok yang dijalankan Mahkamah Agung yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan, fungsi pengaturan dan fungsi pemberian nasehat. Jadi oleh karena kekuasaan kehakiman yang ada pada mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya adalah kekuasaan yang bebas, dalam arti daripada pengaruh kekuasaan pemerintah esekutif maka kedudukan mahkamah Agung dijamin oleh undang-undang².

Mahkamah Agung senantiasa harus memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum baik diminta atau

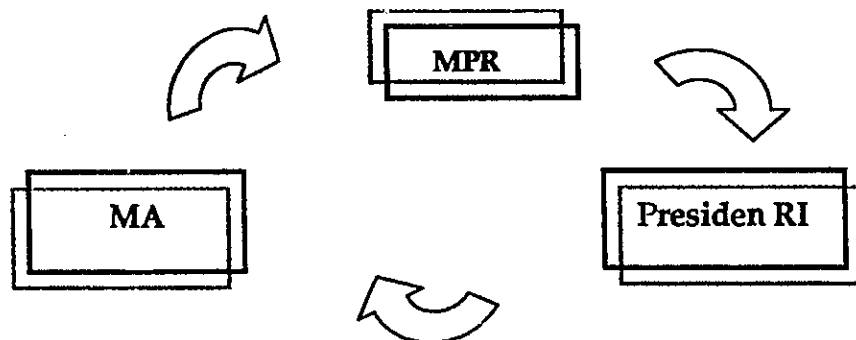
² UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

tidak, kepada semua lembaga tinggi negara lainnya, terutama kepada Presiden. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala negara, yaitu diantara hakim Agung yang diusulkan oleh DPR.

Susunan Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:

1. Seorang Ketua Mahkamah Agung
2. Seorang Wakil Ketua Mahkamah Agung
3. Beberapa Orang Ketua Muda
4. Hakim Anggota yaitu Hakim Agung
5. Panitera dan Panitera Pengganti

Pengambilan sumpah/ janji Ketua dan Anggota MPR/ DPR dilakukan Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna. Oleh karenanya terjadi siklus pelantikan sebagai berikut dibawah ini.



Gambar : Siklus Pelantikan MPR, MA dan Presiden

Ketua Mahkamah Agung juga dapat mengambil sumpah/ janji Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA, dulu sekarang sudah tidak ada lembaga ini) serta Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana yang dilaksanakan oleh Presiden RI.

Guna melihat kuat dan lemahnya peran Mahkamah Agung di Negara Kesatuan RI ini, dapat dilihat bahwa dalam undang-undang yang mengatur Mahkamah Agung juga tercermin lembaga yudikatif ini cuma mengurus soal-soal kecil, yaitu seluk beluk peradilan seperti kasasi, Peninjauan kembali (PK), pengawasan para Hakim dan hak uji materiil peraturan dibawah undang-undang.

Padahal dalam kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, ketiga pilar yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif selayaknya memiliki peran yang saling mengawasi dan

mengontrol. Ide ini sudah muncul sejak para pendiri Republik Indonesia ini (founding fathers) ini menyusun UUD 1945. Mr. Moh. Yamin ketika itu mendesak agar Mahkamah Agung mempunyai hak uji undang-undang dan peran yang setara dengan Presiden RI dan DPR RI. Tetapi kemudian usul tersebut ditolak Mr. Soepomo karena dianggap pikiran yang berbau liberal..

Sampai saat ini, setelah pemerintah Orde Baru berjuang untuk menegakan sistem pemerintahan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, peran Mahkamah Agung masih belum pada proporsinya. Sebagai misal sewaktu Ali Said SH akan mengahkiri masa jabatannya sebagai Ketua Mahkamah Agung periode lalu, Ali Said mengusulan daftar calon kepada Presiden selaku kepala Negara. Karena menganggap bahwa yang akan mengangkatnya nanti juga Presiden sendiri. Gambaran ini sekedar menunjukkan bahwa siapapun yang akan menjadi pimpinan lembaga yudikatif ini tidak lepas dari peran kepala Negara. sekalipun dalam struktur sistem pemerintahan RI kedudukan Mahkamah Agung, DPR, BPK, DPA dan Presiden yang

merangkap selaku Kepala Negara tersebut adalah sejajar. Namun yang tetap tidak bisa dihindari bahwa dalam prakteknya posisi residen adalah amat sentra dan dominan dalam menentukan person-person yang layak duduk dilembaga-lembaga tinggi negara tersebut.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, Mahkamah Agung memang sering tempat berada dibawah bayang-bayang peran esekutif, bahkan kekuasaan Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi dibidang hukum, pernah berada dibawah endali Preside. Misalnya dalam UU No.19 tahun 1964 Pasal 19 disebutkan bahwa: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa, atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turun atau ampur tanan dalam soal-soal pengadilan.

Yang dimaksud dengan ak menguji (*Judicial Review*) Mahkamah Agung adalah hak untuk meneliti dan menyatakan bahwa apakah suatu peraturan perundang-ndangan it perlu dialankan terus atau tidak sama sekali dan selanjutnya dihapuskan. Andaikan hal ini tidak dimiiki Mahkama Agung sendiri tidak pantas untuk dalankan karena

terlalu otoriter, selama pemerintah dan DPR menghendaki undang-undang tersebut berlaku, suka atau tidak suka Mahkamah Agung tetap harus mengadili perkara dengan undang-undang tersebut, kendatipun sebenarnya Mahkamah Agung itu dinyatakan sebagai lembaga tinggi negara yang sering disebut sebagai benteng terakhir keadilan.

Jadi dengan demikian sebaiknya serta selayaknyalah produk perundang-undangan yang dibuat Presiden dan DPR memang harus ada yang mengontrol dan yang menguji, karena ada kemungkinan kedua lembaga yaitu eksekutif dan legislatif tersebut, akan mensyahkan rencana undang-undang yang tidak konstitusional serta tidak sejalan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Secara umum fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara dengan segala kewenangannya, sangat independen. Keputusannya tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga negara tinggi lainnya.

DEWAN PERTIMANGAN AGUNG (Sejak tahun 2004, lembaga ini telah dihilangkan)

Dewan Pertimbangan Agung adalah lembaga pertimbangan yang memberikan usulan dan tanggapan kepada Kepala Negara (Presiden RI) serta menjawab pertanyaan yang disampaikan Kepala Negara. Jadi sebagai konsekuensi dari erat dan luasnya kekuasaan presiden, diperlukan suatu lembaga yang dapat dan mampu memberikan petunjuk serta pertimbangan kepada Presiden.

Dewan ini biasanya, ketua dan anggota-anggotanya terdiri dari para sesepuh (orang yang tua/dituakan), para pakar, para ulama, atau para mantan menteri dan mantan gubernur yang berpengalaman dan sukses dimasa pemerintahannya.

Jumlah anggota DPA ditetapkan sebanyak 45 orang sudah termasuk pimpinan DPA (yaitu ketua dan wakil ketua) yang diangkat oleh Presiden RI, atas usul Dewan Perwakilan rakyat. Sidang DPA mempunyai kekuasaan tertinggi dalam DPA, jadi semua persoalan yang tidak dapat diputuskan badan kelengkapan DPA (seperti badan pekerja, komisi-komisi, panitia rumah tangga dan Sekjen DPA) diputuskan sidang DPA. Komisi-komis terdiri atas Komisi Hankam,

Komisi Politik , Kesra dan Ekuin. Hal mana ruang lingkup dan bidang tugas masing-masing ditentukan oleh DPA dsengan Surat keputusan tersendiri.

Dengan demikian DPA merupakan sebuah badan yang berkewajiban memberikan pertimbangan kepada Presiden/ pemerinatah (council of state) dalam pemerintahan Islam Madinah dikenal dengan istilah : *Ahlul Halil Wal Aqdi*. Hanya di Indonesia badan ini hanya merupakan badan penasehat belaka yang tidak anyak memiliki wewenang yang memakasa.

Patut diperhatikan pula bahwa lembaga ini dilingkungan pemerintahan yang ada sekarang adalah bertindak sebagai badan penasehat prsiden , namun demikian kedudukan DPA tetap tidak berada dibawah kekuasaan preiden karena badan ini tidak lepas dari ertanggungjawabannya kepada masyarakat dan negara. DPA sederjat denga presiden maksudnya agar usul yang disampaikan secara tertulis ataupun tidak mestinya ditanggapi secara seksama.

Menaik hak DPA mengajukan usul ini kepada Presiden perludiperhatikan dengan mengingat bahwa tiap-

tiap badan dan warga negara memang boleh mengajukan usul kepada pemerintah, apabila badan seperti DPA yang diperuntukan khusus untuk maksud tersebut. Hak DPA diatur secara khusus dalam UUD 1945, karena itu Presiden dan Wakil Presiden wajib membicarakan usul tersebut walaupun pada akhirnya keputusan untuk menerima, menolak dan hanya mendinginkan saja usulan tersebut sepenuhnya terletak ditangan presiden.

Mr Asaat³ dalam bukunya *Hukum Tata Negara di Indonesia*, mengatakan bahwa dalam hukum ata negara kita sekarang tidak dapat menunjukan faedahnya DPA itu dan sukar sekali memberi tempat yang sesuai dengan kedaulatan rakyat. Jika DPA itu hendak dipertahankan juga maka haruslah rapat-rapatnya terbuka untuk umum dan rakyat mesti mempunyai pengaruh terhadap susunannya.

Setiap tindakan DPA baik dalam meberikan nasehat maupun usul kepada presiden, pada hakekatnya merupakan tindakan penilaian terhadap masalah yang menyangkut masyarakat bangsa dan negara. Oleh karena itu DPA wajib

³ Mr. Asaat, *Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1951).

senantiasa mengikuti perkembangan politik pemerintahan negara.

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Badan Pemeriksa keuangan adalah lembaga tinggi negara yang bertugas memeriksa tanggung jawab keuangan negara, kekayaan negara, pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Negara serta Daerah, anggaran BUMN dan BUMD, berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Sebagai lembaga inspektif, BPK berkewenangan untuk meminta keterangan yang wajib diberikan oleh setiap orang, badan/instansi baik pemerintah maupun swasta, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku.

Ada tiga fungsi pokok yang dijalankan oleh BPK yaitu fungsi operatif (melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan), fungsi rekomendasi (memberikan pertimbangan kepada pihak eksekutif dan legislatif) dan fungsi yudikatif (menyelenggarakan proses tuntutan perbedaharaan).

Dengan demikian dalam pelaksanaan tugasnya, BPK berkewajiban untuk memberitahukan hasil pemeriksaannya

kepada pihak legislatif yaitu DPR dan pihak esekutif yaitu Presiden. Perbuatan yang merugikan keungan negara khususnya persoalan pidana disampaikan kepada kepolisian dan kejaksaan.

Ketua, wakil ketua dan anggota BPK diangkat oleh Presiden atas usul DPR dengan tiga orang calon untuk setiap lowongan. Namun demikian BPK juga dapat dilantik oleh Mahkamah Agung.

Susunan Badan Pemeriksa Keuangan adalahh sebagai berikut:

1. Seorang Ketua merangkap anggota
2. Seorang Wakil Ketua merangkap anggota
3. Lima (5) orang anggota.

BAB III

ASAS-ASAS PEMERINTAHAN

DAN PEMERINTAH DAERAH

3.1 ASAS-ASAS PEMERINTAHAN

Dalam menjalankan pemerintahan secara luas itu Pemerintah langsung berpegang pada dua macam asas, yaitu asas keahlian atau asas fungsional dan asas kedaerahan.

1. Asas Keahlian (Fungsional)

Yang dimaksud asas keahlian atau asas fungsional adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional, dan hal ini terdapat pada susunan pemerintah pusat yaitu didepartemen-departemen.

2. Asas Kedaerahan

Dengan berkembangnya tugas-tugas serta kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat, maka demi kebaikan serta kelancaran jalannya pemerintahan disamping asas di atas juga berpegang kepada asas kedaerahan, dimana asas ini ditempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi.

Sedangkan asas-asas penyelenggaraan Pemerintah sesuai UU No.5 Tahun 1974, meliputi :

1. Sebagai konsekuensi dari pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diperjelas dalam GBHN, pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Tetapi di samping asas desentralisasi dan dekonsentrasi, UU ini juga memberikan dasar-dasar bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

2. Desentralisasi

Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya

diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut peentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula aperangkat pelaksanaanya adalah perangkat Daerah itu sendiri yaitu terutama dinas-dias Daerah.

3. Dekonsentrasi

Oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di Daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabatnya didaerah menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah psat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaanya adalah terutama instansi-istansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam keduduannya selaku perangkat pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaannya terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

4. Tugas Pembantuan

Tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Jadi beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Akan tetapi adalah berat sekali bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahannya di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah. Dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di daerah harus dilaksanakan oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik tanpa keikutsertaan Pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka UU ini memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Selanjutnya berdasarkan asas-asas tersebut maka dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di dalam praktek terdapat beberapa asas lagi yang perlu diperhatikan sebagai berikut :

1. Asas Kepastian Hukum

Artinya Pemerintah apabila akan menetapkan keputusan harus memenuhi syarat-syarat, baik syarat-syarat material maupun syarat-syarat formal. Syarat material yang dimaksud disini adalah menurut adanya kewenangan dalam bertindak, sedangkan persyaratan formal mengenai bentuk daripada keputusan yang telah ditetapkan. Sehingga didalam membuat keputusan-keputusan, persyaratan material dan formal tersebut harus dipegang teguh agar dalam membuat keputusan jangan sampai terjadi kesalahan yang akan berakiba merugikan masyarakat.

2. Asas Kesamaan

Artinya pejabat-pejabat instansi pemerintah/ Deparemen dalam mengambil tindakan terhadap penyelesaian kasus-kasus yang sifatnya sama harus sama dan tida boleh bertentangan, yang berdasarkan prinsip-prinsip keadilan.

Pada pasal 27 UUD 194 dikatakan bahwa setiap warga negara/bangsa Indonesia mempunyai kesamaan hak dan kewajiban.

3. Asas Bertindak Cermat.

Artinya bahwa pemerintah berkewajiban memberikan petunjuk dan pengarahan terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dimasa yang akan datang, seandainya hal tersebut telah diketahui secara pasti berdasarkan hasil penelitian. Apabila hal tersebut dapat diumumkan dan diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan maka pemerintahlah yang harus menanggung resiko.

Misalnya: masalah kemungkinan akan terjadinya krisis energi khususnya air pada tahun 1980/1981.

4. Asas Keseimbangan

Artinya bahwa pemerintah dalam menetapkan keputusan hendaknya mempertimbangkan benar-benar terhadap keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian (kesalahan yang diperbuat oleh seorang pegawai).

Contoh: Apabila seorang pegawai atau pejabat telah melakukan perbuatan hukum dan telah melanggar Peraturan Pemerintah No.6 tahun 1974 atau keputusan Presiden No.10 tahun 1974 atau Keputusan Presiden No.9 tahun 1977, maka dalam penyelesaian kasus tersebut harus benar-benar ada keseimbangan keputusan hukum yang ditetapkan dengan perbuatan hukum yang telah dilanggar, berdasarkan Peraturan Pemerintah No.30 tahun 1980.

5. Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan

Artinya bahwa setiap keputusan instansi-instansi pemerintah dan lembaga-lembaga negara non departemen harus didasarkan kepada suatu penelitian yang benar-benar obyektif, sehingga setiap keputusan yang ditetapkan dapat dimengerti dan diterima oleh semua pihak untuk mengurangi kemungkinan terjadinya naik banding akibat keputusan yang telah ditetapkan bagi pihak-pihak yang dirugikan.

6. Asas Keadilan Dan Kewajaran

Artinya adalah sesuatu yang terlarang dan apabila instansi dan badan-badan pemerintahan bertindak

bertentangan dengan asas ini, maka tindakan itu dapat dibatalkan berdasarkan atas peraturan perundangan yang berlaku.

7. Asas Permainan Yang Layak

Artinya bahwa instansi-instansi pemerintah harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat dalam mencari kebenaran dan keadilan sebagaimana mestinya. Asas ini memungkinkan bagi rakyat untuk naik banding terhadap adanya suatu keputusan yang tidak adil melalui badan-badan peradilan, sehingga seseorang diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberi diri dan memberikan arguentasi-argumentasi sebelum dijatuhkan sesuatu keputusan terhadap diri yang bersangkutan.

8. Asas Pengharapan Yang Wajar

Artinya bahwa penetapan suatu keputusan hendaknya didasarkan kepada standar persyaratan yang jelas dan tegas serta berlaku bagi setiap warga negara yang memenuhi persyaratan yang jelas dan tegas serta berlaku bagi setiap warga negara yang memenuhi persyaratan menurut peraturan perundangan yang berlaku.

9. Asas Kebijaksanaan

Artinya Pemerintah dalam menentukan kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*) hendaknya berimplikasikan kepada :

- a. Pengetahuan yang tuntas pada analisa situasi yang dihadapi
- b. Rencana dan program penyelesaian UUD 1945 serta peraturan perundangan yang berlaku.
- c. Mewujudkan pelaksanaan rencana dan program penyelesaian untuk mengatasi situasi dengan tindakan-tindakan perbuatan dan penjelasan yang cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan yang dituntut oleh situasi yang dihadapi.

10. Asas Perlindungan Atas padangan Hidup

Artinya bahwa setiap keputusan hendaknya didasarkan kepada moral Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 serta peraturan perundangan yang berlaku.

11. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Artinya kepentingan umum mengatasi segala kepentingan individu sehingga dalam penyelenggaraan

pemerintahan tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakekat pribadi manusia, sehingga kepentingan umum berada di tempat teratas.

12. Asas Koordinasi Dan Asas kesatuan Arah

Artinyabahwa asas koordinasi dan *unity of direction* itu menjadi pelengkap dan keharusan setelah dilaksanakannya sebelas asas tersebut sehingga proses penyelenggaraan pemerintahan benar-benar terarah kepada satu sasaran yang hendak dicapai sebagaimana tersebut dalam mukadimah UUD 1945.

3.1.1 DEKONSENTRASI

Dekosentrasi erarti delegasi kewenangan kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat bawahan yang ada di daerah (diluar pusat) dan masing-masing mempunyai daerah jabatan atau wilayah jabatan menurut tingkat0tingkat hirarkhi yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak atau mengambil keputusan-keputusan atas inisiatif sendiri (*delegation of authority*) mengenai wilayah-wilayahnya.

Jadi yang diserahkan ke bawah hanaah wewenang untuk bertindak dan wewenang untuk mengambil keputusan,

sedang tanggung jawab terhadap masyarakat (Dewan Perwakilan Rakyat) tetap berada pada tangan pejabat yang tertinggi.

Dekonsentrasi itu dahulu disebut desentralisasi jabatan (*ambteleijke desentralisatie*). Sekedar untuk perbandingan dapatlah kiranya disini dikemukakan beberapa perumusan sebagai berikut :

1. A.M Donner

Dekonsentrasi adalah pengarahannya kepada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan kepada satu atau sejah jabatan yang sedikit-dikitnya. Sebaliknya desentralisasi menunjuk kepada gejala bahwa kekuasaan itu makin dibagi-bagiakan kepada berbagai-bagai jabatan. Dekonsentrasi dan desentralisasi itu dapat dibedakan antara yang vertikal dan horisontal.

2. Amrah Muslim, SH.

Dekonsentrasi adalah penyerahan dari sebagian kekuasaan Pemerintah Pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.

3. SLS Danoeredjo, SH.

- a. Dekonsentrasi secara tidak teknis adalah tindakan mengambil atau melepaskan dari suatu pusat yang sama .
- b. Secara teknis berarti pelimpahan wewenang dari organ-
oran lebih tinggi kepada organ-organ bawahan setempat
dan administratif.

Menurut sendi dekonsentrasi seluruh wilayah negara dibagi dalam daerah-daerah administratif atau daerah jabatan yang masing-masing dikepalai oleh wakil pemerintah pusat.

Dalam UUD 1945 telah dijelaskan bahwa bentuk dan susunan pemerintah daerah itu harus mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa dan dalam penjelasan UUD 1945 telah disebutkan/ ditunjukkan bahwa :

1. Daerah tidaklah bersifat sebagai staat.
2. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi kedalam propinsi-propinsi yang kemudian dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil.

3. Daerah itu bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif.
4. Daerah otonom di bawah badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem permufakatan negara.
5. Ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku bagi daerah-daerah yang bersifat istimewa yakni daerah-daerah swapraja.

Dengan demikian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang oleh pemerintah, kepala Wilayah atas kepala Instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.

Oleh karena itu tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya

terutama instansi-instansi vertikal, yang dikoordinasikan Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku penguat Pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dikonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

3.1.2 DESENTRALISASI

Desentralisasi adalah menunjuk kepada proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi negara kepada badan-badan (korporasi-korporasi) otonom (bukan kepada jabatan) dan tidak hanya mengenai kewenangan dari sesuatu urusan tertentu.

Sekedar untuk perbandingan dapat pula dikemukakan beberapa perumusan hal tersebut sebagai berikut :

1. Amrah Muslim, SH.

Desentralisasi adalah pembagian kekuasaan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

2. S.L.S Danoerejo, S.H.

Desentralisasi berarti pelimpahan wewenang dalam otonomi dari organ-organ lebih tinggi (Pemrintah Pusat) kepada organ-organ otonom (Kepala Daerah Swatantra/ Istimewa Tk I/II serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya).

Dengan mengemukakan kutipan rumusan-rumusan tersebut di atas jelas kiranya arti dekonsentrasi dan desentralisasi dengan catatan, bahwa rumusan SLS. Danoerejo itu tidak tepat: pelimpahan itu kepada Kepala daerah sebagai badan hukum dan tidak kepada organ-organnya. Jadi, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari Pusat atau Daerah tingkat atas kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya.

Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Dengan penjelsan desentralisasi seperti itu nberarti bahwa pembahsan sisitem pemerintahan disini telah memasuki administrasi pemerintahan taraf pusat. Maka administrasi pemerintahan di Indonesia dapat dilihat pada tara pusat dan taraf daerah, tetapi keduanya tidak dapat dipisahkan oleh karena administrasi pemerintahan derah merupakan kelanjutan daripada administrasi pemerintahan pusat sehinga merupakan sebagian dari administrasi negara secara keseluruhan.

Bagaimanakah kedudukan administrasi pemerintah daerah itu dalam rangka admnistrasi negara pada umumnya? Apabila keadaan negara masih sederhana, segala urusan dalam pencapaian tujuan neara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, akan mudah dikonsentrasikan pada satu pemerintahan pusat secara sentralisasi. Tetapi keadaan masyarakat Indonesia pda dewasa ini sudah sedemikian kompleksnya sehingga kebutuhannya juga sudah bertambah banyak. Dengan bertambahnya kebutuhan maka cara kerjanya sudah barang tentu akan bertambah kompleks dan yang ditempuh Pemerintah Pusat didalam usaha memenuhi

kebutuhan masyarakat agar dapat dipenuhi secara cepat dan tepat dilakukan dengan mengadakan pembagian kerja, secara fungsionalisasi untuk tingkat pemerintahan pusat (departemenisasi) dan untuk pemerintahan daerah dengan dekonsentrasi dan desentralisasi.

Dalam usaha untuk mengadakan pembagian kerja tersebut Pemerintah Pusat mendelegasikan wewenangnya kepada Pemerintah Daerah yang bertindak atas nama daerah sebagai badan otonom. Jadi administrasi pemerintahan daerah timbul melalui pelimpahan wewenang yang dilaksanakan melalui sistem desentralisasi.

Menurut Prof. Dr. Selo Sumarjan, sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politis di Indonesia. Dengan penggunaan sistem desentralisasi tersebut dimaksudkan :

1. Untuk meringankan beban dan tugas Pemerintah Pusat.

Tugas pemerintah dari suatu negara yang sedang dalam taraf pertama mengadakan pembangunan disegala bidang kegiatan, memerlukan ecakapan dan pengalaman yang melampaui batas kemampuan Pemerintah Pusat, apabila

tidak dbantu oleh Pemerintah Daerah untuk menanggapi kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah. Keadaan ini memerlukan desentralisasi yang bersifat fungsional dan desentralisasi yang bersifat teritorial.

2. Untuk meratakan tanggung jawab . Sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggung jawab pemerintahan dapat ditanggung rata oleh seluruh masyaakat yang diikutsertakan melalui desetralisasi fungsional dan teritorial, hal mana dapat memperbesar stabilitas pemerintahan pada umumnya.
3. Untuk mobilisasi potensi masyarakat banyak buat kepentingan umum. Melalui desentralisasi diberikan kesempatan kepada kekuatan-kekuatan didalam masyarakat untuk ikut serta mengembangkan diri buat kepentingan unum di dalam daerah mereka masing-masing dan juga buat kepentingan nasional. Dengan demikian dapat pula ditimbulkan persaingan yang sehat untuk membangun tiap-tiap daerah dengan kekuatan masyarakat di daearah-daerah itu sendiri.

4. Untuk mempertinggi efektifitas dan efesiensi alam pengurusan kepentingan daerah. Sudah barang tentu masyarakat didaerahlah yang lebih mengetahui kepentingan dan aspirasi mereka, dan oleh karena itu maka mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efesieen. Didalam hal ini pemerintah pusat cukup memberi dorongan, bimbingan dan bantuan dimana diperlukan.

Sedangkan faktor-faktor yang memperkuat diaksanakannya sistem desentralisasi itu adalah :

1. Adapun suku-suku bangsa yang berbeda dalam bahasa, adat-istiadat dan kebudayaan.

2. Komunikasi dan transpor yang belum memenuhi syarat.

Tanpa menyinggung sebabsebabnya maka harus diakui bahwa komunikasi lewat radio, telepon dan pos antar kota dan antar pulau di Indonesia tidak memenuhi syarat-syarat komunikasi yang cepat dan murah. hal ini dijumpai pula dalam perhubungan darat, laut dan udara. Oleh karena itu tidak mungkin lagi Pemerintah Pusat untuk menjalankan pemerintahan dengan cepat dan efisien sampai pelosok-

pelosok daerah. Yang demikian itu memaksa Pemerintah Pusat untuk mengadakan Pemerintah Daerah.

3. Keadaan politik yang tidak stabil ditingkat pusat, yang menyebabkan pengantian kabinet berkali-kali. Setiap kali kabinet menjadi demisioner, maka Pemerintah Pusat diluar bidang rutin terhenti dan pimpinan kepada daerah menjadi lemah seali. Karena it pemerintah daerah acapkali memberanikan diri untuk menentukan kebijaksanaan dan mengambil tindakan sendiri-sendiri untuk memecahkan persoalan, khussnya hal-hal teknis yang perlu segera mendapatkan penyelesaian.
4. Kekurangmampuan Pemerintah Pusat untuk membimbing dan memecahkan persoalan-persoalan daerah. Pada umumnya pemerintah Daerah cukup setia dan bersedia untuk mengikuti keputusan-keputusan dan pedoman-pedoman dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi Pemerintah Pusat seringkali terlambat daam memberikan keputusan dan pedoman-edmana yang sangat dierlan leh Pemerintah daerah. lagi pula kerp kali Pemerintah Pusat tidak dapat mencukupi keperlua-keperluan yang sangat dirasakan

oleh Pemerintah daerah. Didalam keadaan darurat yang terpaksa terjadi, maka Pemerintah Daerah terpaksa mengambil keputusan dan menalakan tindakan-tindakan sendiri tanpa menunggu ijin Pemerintah Pusat.

5. Perbedaan paham antara masyarakat Jakarta: dan masyarakat diluar daerah Jawa Barat. Setiap Pemerintah Daerah tidak dapat meghindarkan diri dari pengaruh politik yang hidup didalam masyarakat daerahnya dan merupakan suatu gejala ang dapat diingkari lagi . Bahwa perbedaan paham politik anantara Pemrintah Pusat dan pemerintah daerah (sipil atau militer) dapat mengakibatkan pertentangan politik dan fisik sudah beberapa kali menjadi kenyataan ddalam sejarah Republik Indonesia.

Dari pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa pertimbangan utama yang mengharuskan dilaksanakannya desentralisasi adalah untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat-asyarakat setempat dengan lebih baik lagi. Jadi, desentralisasi adalah suatu cara untuk mengadakan pemabgian serta pemilihan tugas-kwajiban

yang dibebankan kepada Pusat dan Daerah agar kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi, sehingga desentralisasi merupakan sistem Pemerintahan yang sesuai dengan kondisi geografis dan politik di Indonesia pada dewasa ini.

Selain itu terdapat pula tugas lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang lazim disebut *madebwind* (tugas pembantuan). *Madebwind* adalah pemerintahan dimana pelaksanaan undang-undang dan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat diserahkan kepada daerah. Apa yang di-*madebwind*-kan itu ialah peraturan-peraturan yang berasal dari Pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi tingkatnya, hanya pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.

Dengan demikian pemerintahan di daerah dapat dibedakan antara pemerintah daerah itu sebagai daerah otonom yang mempunyai hak-hak otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan untuk melaksanakan peraturan dari Pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih tinggi tingkatnya yang bersifat pembantuan dan pemerintah daerah dalam rangka dekosentrasi biasa.

3.2 PEMBAGIAN TUGAS DAN PELIMPAHAN WEWENANG

Dalam uraian diatas telah dikemukakan bahwa kebijaksanaan umum itu dirumuskan dalam bentuk keputusan/ ketetapan yang dibuat MPR dan undang-undang yang diputuskan bersama oleh DPR dan Pemerintah, kemudian pelaksanaannya dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah menerima tugas itu sebagai kewajibannya dan agar kewajibannya itu dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya, maka sangat diperlukan adanya wewenang. Wewenang ini dapat dipergunakan secara wajar dan menurut keperluan, karena setiap pelimpahan wewenang harus disertai tanggung jawab. Jadi dapat dirumuskan secara singkat bahwa tugas menimbulkan kewajiban serta membutuhkan wewenang dan wewenang harus disertai tanggung jawab.

Dengan perumusan ini dapat ditarik kesimpulan, bahwa wewenang yang dilimpahkan harus disesuaikan dengan besarnya tugas serta tanggung jawab. Tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut tidak dapat dipisah-pisahkan,

kesemuanya adalah tritunggal yang saling menentukan. Besarnya tugas menentukan wewenang yang dilimpahkan dan wewenang itu harus seimbang dengan tanggung jawab yang diberikan. Ketentuan ini berlaku pula dalam lapangan pemerintahan di Indonesia, pada manajemen instansi-instansi pemerintah, bidang kepegawaian, pengurusan keuangan negara dan lain-lain.

Tetapi yang khusus harus menjadi perhatian kita disini ialah pelimpahan wewenang dilapangan pemerintahan serta manajemen instansi-instansi Pemerintah yang dilaksanakan dalam rangka administrasi pemerintahan di Indonesia.

Sebagaimana pernah disinggung, pelimpahan wewenang itu diselenggarakan dengan sistem desentralisasi dan sistem dekonsentrasi. Sistem dekonsentrasi menimbulkan daerah-daerah pejabat pusat yang ditempatkan di daerah yang lazim disebut daerah administratif atau daerah jabatan. Daerah administratif ini adalah nama penunjukan wilayah kerja seorang pejabat lingkungan suatu departemen yang satu sama lain berbeda karena sifat kepentingannya.

Sedang desentralisasi menimbulkan daerah-daerah otonom yaitu daerah-daerah yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sejauh mana kekuasaan itu diperoleh tergantung daripada instansi desentralisasi yang dijalankan.

Pada umumnya wewenang yang dilimpahkan kepada daerah dapat dijadikan ukuran untuk menarik kesimpulan, apakah sistem pemerintahan yang berlaku cenderung ke arah desentralisasi atau sentralisasi. Sebab semakin banyak kewenangan yang dilimpahkan, semakin menjauh desentralisasi yang dijaankan, sehingga semakin banyak kekuasaan otonomi daerah itu. Sebaliknya, semakin sedikit kewenangan pusat yang dilimpahkan kepada daerah berarti sistem pemerintahan yang berlaku lebih cenderung ke arah sentralisasi, sehingga mengakibatkan berkurangnya kekuasaan otonom daerah itu.

Tetapi didalam praktek tidak mungkin terjadi desentralisasi atau sentralisasi yang seratus persen dan yang umum terjadi ialah diantara keduanya. Selanjutnya terlepas dari sudut yang mengukur desentralisasi dari besaran

wewenang pusat yang dilimpahkan kepada daerah, maka terbentuknya pemerintah daerah diseluruh wilayah Indonesia dewasa ini membuktikan telah dipenuhinya kebutuhan daam pelimpahan wewenang didalam pemerintahan. Hanya besar-kecilnya wewennag itu tentu disesuaikan dengan besarnya tugas yang dibebankan serta pertanggung jawaban yang dimintakan kepada daerah. Oleh karena itu dapatlah kiranya dipahami betapa sulitnya menarik kretiria yang jelas, baik tentang isi maupun luasnya setiap wewenang yang harus dilimpahkan kepada daerah.

3.3 SENTRALISASI PEMERINTAHAN

Sentralisasi pemerintahan adalah pemusatan wewenang pada pemerintahan pusat dalam hubungan Pusat dan daerah. Dengan demikian masing-masing propinsi dibuat sedemikian rupa seragam, keputusan hanya boleh dibuat oleh Peerintah Pusat bahkan karyawan dan buuruh sekalipun didatangkan dari Pusat.

Di Indonesia, oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserhakan kepada daerah, maka

penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah, dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

Tetapi perlu diingat bahwa dekonsentrasi tidak terlalu tepat diidentikkan dengan sentralisasi, karena konsentrasi itu sendiri identik dengan sentralisasi, jadi dekonsentrasi bahkan berlawanan dengan sentralisasi, karena memang dekonsentrasi itu adalah pelimpahan wewenang dari Pusat kepada daerah. Tetapi karena pelimpahan tersebut dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah sebagian untuk mengontrol dan menjaga timbulnya unsur kedaerahan, maka dianggap sebagai imbalan desentralisasi.

Menurut Undang-Undang No.5 tahun 1974 Kepala Wilayah yang merupakan aparat pemerintah Pusat yang berada di daerah terdiri dari Gubernur, Bupati/Walikotamadya, Walikota Administratif dan Camat. Namun masih bisa dimasukan sebenarnya Lurah, keberadaan Pembantu Bupati yang setingkat Wedana, keberadaan Pembantu Gubernur yang setingkat Residen.

Berikut disajikan , disajikan kebaikan-kebaikan apabila dilaksanakan sentralisasi pemerintahan, dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa ini. Kebaikan-kebaiakan sentralisasi adalah sebagai berikut ¹ :

1. Timbulnya rasa persatuan dan kesatuan yang kuat dan kokoh karena faham kebangsaan dan nasionalisme senantiasa digebar-gemborkan.
2. Keseragaman terjadi diseluruh wilayah negara yang dibuat sedemikian rupa, jadi selain kebersamaan dalam ideologi dan falsafah hidup bangsa juga bersamaan dalam berbagai segi terasuk *uniform*.
3. Kesatuan melengkapi Pemerintah Pusat, karena Pemerintah Pusat diperkuat oleh peraturan perundang-undangan untuk tidak diganggu guggat.
4. Terpadu, karena kemungkinan untuk timbulnya separatisme sangat kecil bahkan tidak ada sama sekali.

¹ Drs.Inu Kencana Syafii, Sistem Pemerintahan Indonesia (Jakarta: Rineka Cipta) hlm. 82-83

5. Penggunaan tenaga ahli yang berkualitas, karena para ahli dari semua daerah berkumpul di Pusat dan diseleksi kemampuannya.
6. Terkumpulnya para ahli yang berkualitas, karena selain seleksi kemampuan tersebut diatas, juga diadakan seleksi kecintaan mereka kepada negara kesatuan.
7. Fungsi rangkap dapat ditekan, karena tenaga para ahli terkumpul dari daerah pada pemerintah pusat, sehingga cukup banyak kemungkinan, untuk menghindari jabatan rangkap.
8. Paham separatisme dapat ditekan, karena dengan berpijak kepada persatuan dan kesatuan bangsa, segala isme-isme kedaerahan dapat dihilangkan dan jauh-auh sebelumnya dapat dikikis.
9. Kontrol dapat diteliti, karena aparat Pemerintah Pusat sampai ke daerah-daerah dalam menjalankan kontrol serta sistem pemerintahan terpadu ini.
10. Terkoordinir, karena pendelegasian wewenang pada unit-unit, departemen-departemen ataupun instansi-instansi sangat kecil. Dan walaupun ada departemen-departemen

dan sebagainya itu, semuanya tunduk kepada peraturan perundangan yang berlaku.

11. Pengawasan mudah, karena didukung oleh UU dan peraturan, bahkan konstitusi sendiri mengenai sentralisasi ini.
12. Cocok untuk mempertahankan kekuasaan, karena bila puncak pemerintahan dipusat adalah rezim yang otoriter maka cara ini tepat dipakai sebagai sistem pemerintahan yang berlaku.
13. Cocok untuk negara kontinental, karena bila negara yang melaksanakan sentralisasi ini adalah negara yang terletak di daratan dan mudah dijangkau seperti RRC, sentralisasi yang terpusat sangat tepat.
14. Cocok untuk negara yang penduduknya homogen, karena jenis penduduk yang sama maka sentralisasi sangat tepat, apalagi masyarakat tidak membutuhkan keanekaragaman.
15. Cocok untuk negara yang sering berperang baik dengan negara tetangga atau peperangan di daerah sendiri, karena diperlukan perastuam militer.

16. Cocok bagi negara yang ingin mengutamakan pembangunan ekonomi, arena keterpaduan seperti pembeayaan terpadu, pengawasan terpadu, rencana juga terpadu akan mempercepat pembangunan itu sendiri.
17. Cocok untuk faktor efektifitas (pencapaian yang berhasil guna karena dengan kontrol yang ketat dan rencana seperti apa yang dikehendaki Pemerintah Pusat, tanpa komentar terhadap mohon kebiaksanaan yang bertele-tele, secara nyata hasilnya mudah capai.
18. 18. Potensi nasional yang diarahkan pada tujuan tertentu karena segala kebijaksanaan pemerintah dalam pembangunan ditentukan dan direncanakan oleh Pemerintah Pusat sendiri.
19. Kesamaan peraturan perundang-undangan serta keputusan bagi seluruh wilayah negara, karena memang hanya Pemerintah Pusat yang menentukan dan membuat. Disamping akan mewujudkan kesatuan dalam tindakan dan kepada hukum.
20. Sentralisasi juga membangkitkan kesadaran nasional, rasa kebangsaan dan solidaritas (baik terpaksa ataupun timbul

dari lubuk hati), serta diarpakan dengan sentralisasi terpadu ini akan ada pembagian modal dan kekayaan nasional. Akhirnya diharapkan negara senantiasa dalam keadaan tertib dan aman.

Selanjutnya keburukan sentralisasi ada pada kebaikan-kebaikan kalau melaksanakan desentralisasi, kemudian sebaliknya keburukan desentralisasi ada pada kebaikan bila melaksanakan sentralisasi.

Jadi penguasaan pusat terhadap daerah disebut sentralistis, sedangkan lawannya peyerahan urusan kepada daerah disebut desentralistis. Ibaratkan seutas tali yan pada ujung tali tersebut digantung sesuatu, bila tali itu diayun, maka ia akan berayun ke kiri dan kekanan, masing-masing arah menunjukan dominasi pendemokrasian, desentralisasi berada di sat arah dan sentralisasi berada di arah yang lainnya. Ke mana satu negara akan berpijak dan akan condong, maka secara ekstrim ataupun mengarapkan perimbangan, tergantung situasi dan kondisi negara masing-masing.

Ada tujuh faktor yang mendorong apakah suatu negara akan memakai desentralisasi (*dispersion power*) atau enderung memakai setralisasi (*concentration power*) adalah sebagai berikut:

1. Faktor Sifat dan Bentuk Negara

Negara Federal cenderung untuk melaksanakan asas desentraliasi, sedangkan Nagara Kesatuan lebih baik melaksanakan sentralisasi dalam menjaga persatuan dan kesatuan negara.

2.Faktor Rezim Yang Berkuasa

Kalau rezim yang berkuasa dalam satu negara adalah rezim yang otoriter, maka cenderung melaksanakan sentralisasi, sedangkan bila rezim yang berkuasa adalah yang memakai faham demokrasi maka cenderung dilaksanakan desentralisasi.

3. Faktor Geografis

Negara Kepulauan karena terpisah-pisah maka untuk efesiensi kerja pemerintah biasanya melaksanakan desentralisasi, sebaiknya negara kontinental mudah mengataur dengan sentralisasi.

4. Faktor Warga negara

Negara yang homogen penduduknya cenderung untuk melaksanakan sentralisasi, sebaliknya negara yang heterogen penduduknya cenderung melaksanakan desentralisasi.

5. Faktor Sejarah

Negara yang sering terjadi pemberontakan dimbangi dengan adanya sentralisasi begitu juga negara yang sering melakukan peperangan, sebaliknya negara yang sejak masa silamnya terkenal damai tetapi masyarakatnya banyak protes lebih baik dilaksanakan desentralisasi bagi mereka.

6. Faktor Efisiensi dan Efektifitas

Untuk memperoleh efisiensi dilaksanakan desentralisasi yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien waktu dan tenaga, sedangkan untuk mencapai efektifitas dilakukan sentralisasi, misalnya untuk keperluan-keperluan politik dan ekonomi.

7. Faktor Politik

Bila hendak menciptakan wadah pendidikan politik bagi masyarakat maka sebaiknya dilangsungkan

desentralisasi, sedangkan bila kebijaksanaan pemerintah dibidang politik, misalnya dengan alasan ekonomi, yaitu bertujuan untuk memperlaju pembangunan atau untuk membentuk kekuatan fisik (strategi militer) maka sebaiknya dilakukan desentralisasi.

Selain daripada itu pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahnya apakah akan melakukan desentralisasi pemerintahan atau sentralisasi pemerintahan, juga memperhatikan hal-hal sebagai berikut yaitu :

1. Kemampuan otonomi Daerah tersebut.
2. Luas wilayah sesuatu Daerah tersebut
3. Jumlah penduduk yang mendiami daerah tersebut
4. Sosial budaya daerah tersebut
5. Pertimbangan pertahanan keamanan daerah tersebut.

Sbagai contoh daerah yang tempatnya sangat strategis seperti Pulau Bali dan Pulau Batam. Pemerintah Pusat sangat berhasrat memantaunya. tetapi sebaliknya daerah yang mempunyai nilai historis cukup mandiri secepatnya diberikan otonomi seperti Irian Jaya dan Timor-Timur, bahkan untuk daerah-daerah tertentu yang sangat menolak kemandiriannya

sebelum kemerdekaan diberikan otonom khusus seperti DI Aceh dan DI Yogyakarta.

Jakarta sebagai ibukota negara dan satu-satunya kota metropolitan pun diatur secara khusus dengan sebutan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan penempatan instansi (baik vertikal maupun horizontal) yang berbeda pula.

Dengan demikian sistem pemerintahan yang terlalu sentralistik akan menghambat pendemokrasian di daerah karena ketatnya pengawasan, hal ini sudah barang tentu sebagai konsekuensinya akan menimbulkan keseragaman alam negara. Sebaliknya sistem negara yang terlalu desentralistik walaupun akan merupakan perwujudan pendemokrasian di daerah dengan otonomi yang seluas-luasnya tetapi sebagai konsekuensinya akan menimbulkan keberagaman yang beraneka warna kedaerahan (polycentrisme).

3.4 KEDUDUKAN KEPALA WILAYAH/DAERAH

Sebagaimana telah disampaikan di depan, bahwa Kepala Wilayah belum tentu Kepala Daerah, contohnya Camat. Tetapi Kepala Daerah dengan sendirinya adalah

Kepala Wilayah seperti Gubernur Kepala daerah Tingkat I dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II. Namun seiring dengan perubahan tata aturan berkait dengan implementasi otonomi daerah istilah-istilah tersebut sekarang sudah mengalami perubahan. Sejak pelaksanaan UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah istilah untuk Kepala Daerah Tingkat I dan II tidak dikenal lagi dan diganti dengan Gubernur Provinsi ... dan Bupati Kabupaten atau Walikota Kota

Begitu pula halnya dengan Sekretariat Daerah adalah unsur staf yang membantu Kepala Daerah dalam menyeenggarakan Pemerintahan Daerah². Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang sekretariat Daerah atau Sekda. Tetapi karena dalam UU No.5/1974 untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa di dalam negara kesatuan RI, maka desentralisasi dijalankan bersama-sama dengan dekonstruksi. Sehingga bukan hanya Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II yang merangkap Kepala Wilayah, selanjutnya Sekretariat Daerah adalah juga Sekretariat

² UU No.5 tahun 1974 Pasal 47 Ayat (1)

Wilayah. Sekretariat daerah karena jabatannya adalah juga Sekretaris Wilayah.

Dengan demikian dalam pembicaraan sehari-hari dikenal Sekretaris Wilayah daerah untuk orang yang menjabat dan memimpin suatu kantor sekretariat Wilayah daerah baik untuk Tingkat I maupun untuk Tingkat II.

Sebagaimana telah diuraikan pada penjelasan-penjelasan sebelumnya, bahwa desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah untuk seterusnya menjadi urusan rumah tangga Daerah. Sebagai implementasinya lalu diadakan otonomi daerah baik daerah Tingkat I maupun daerah Tingkat II.

Otonomi Daerah itu sendiri berarti hak, wewenang dan kewajiban suatu Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Fungsi mengatur diberikan kepada aparat legislatif yaitu DPRD, eksekutif yaitu Kepala daerah dan dinas-dinas otonomnya. Itulah sebabnya DPRD pada masing-masing daerah dapat membuat

Peraturan daerah (Perda) masing-masing sesuai ketentuan yang berlaku.

Dalam berbagai kesempatan selalu disampaikan bahwa titik bera otonomi daerah dierikan kepada daerah Tingkat II namun demikian dalam kenyataannya pemberian otonomi kepada Daerah lebih besar wajiannya daripada hak. Sehingga dengan demikian maka tampak unsur sentralistis. Karena 'kwajiban' untuk menjaga persatan dan kesatuan, merupakan sentralisasi pemerintahan, sedangkan 'hak' untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, merupakan desentralisasi pemerintahan.

Selain daripada itu identik dengan pertanggungjawaban Presiden di tingkat Pemerintah Pusat. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Kendatipun begitu Kepala Daerah tetap wajib memberikan keterangan pertanggungjawaban kepala DPRD sekurang-sekurangnya sekali dalam setahun atau apabila dianggap perlu DPRD dapat memintanya dalam waktu tertentu.

Kepala daerah yang sekaligus juga *ex officio* Kepala Wilayah (Gubernur, Bupati atau Walikota) sebagai

aparatus Pemerintah Pusat yang berada di daerah, bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Ini menunjukkan bahwa Presiden selaku Kepala Negara merupakan pertanggungjawaban terakhir hal ikwal pemerintahan.

Segala hal yang telah disampaikan di atas menunjukkan besarnya kekuasaan esekutif pusat (Pemerintah Pusat) dinegara Keatuan RI. Dan keseluruannya berangkat dari anggapan bahwa paa waktu diberikan otnomi yang seluas-luasnya kepada daerah, separatisme cenderung sering terjadi. Pengalaman sejarah menunjukkan ahwa bangsa Indonesia memang bangsa yang memiliki kebhinekaan mulai dari perbedaan agama, suku, adat-itiadat, bahasa daerah, pulau hingga seni budaya dan lain-lainnya.

Atas pemikiran itu pula dalam UU No5/1974, disebutkan ahwa Presiden alam mengakat Kepala daerah dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD tidak terikat pada jumlah suara yan diperoleh, masing-masing calon dapat memilih salah satu diantaranya, ini adalah merupakan hak prerogatif Presiden.

Ahkirnya disimpulkan bahwa peebrian otonomi kepada pemerintah daerah haruslah nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Nyata dalam arti desentralisasi pemerintahan karena harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah tersebut mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti sentralistis pemerintahan karena harus sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah.

BAB IV PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN SISTEM PEMBINAAN

4.1 Pendahuluan

Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, dan pemerintah yang mengurus rumah tangganya sendiri tingkat atasnya adalah hubungan menjalankan pemerintahan saja atau pengawasan saja. Sebab urusan-urusan pemerintahan itu diserahkan kepada Pemerintah di daerah. Sehingga urusan-urusan pemerintah di daerah telah diserahkan tersebut segala sesuatunya dilakukan oleh

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A.Almond, Gabriel and GB. Powell Jr. Comparative Politics :
A Developmental Approach (Forth Indian Reprint:
Littele, Brown and Comapny, 1978)**
- A.Almond, Gabriel and James S.Coleman (eds.) The Politics
Of Developing Areas (Prineton: Princeton
University Press, 1960)**
- Budiardjo, Miriam. Dasar-dasar Ilmu Politik (Jakarta:
Gramedia, 2008)**
- Bayu, Surianingrat. Pemerintahan Administrasi Desa dan
Kelurahan (Jakarta: Bina Aksara, 1985)**
- B.C Smith, Decentralization : The Teritorial Dimension of
the State (London: George Allen & Unwin Publisher
Ltd., 1985)**
- Balitbang Propinsi Sumatera Barat, Arah dan Prioritas
Penelitian dan Pengembangan Tahun 2003-2005
Propinsi Sumatera Barat (Padang: Balitbang
Propinsi Sumatera Barat, 2002)**
- Berkhof H, IH. Enklaar, Sejarah Gereja (Jakarta : BPK
Gunung Mulia, 1995)**
- Brown, Robert, Explanation in Social Science (Chicago:
Aldine Publising Company, 1989)**
- Dowson, Richard. E. et.al. Political Socialization (Boston:
Little Brown and Company, 1977)**
- de Jonge, Christian, Gereja Mencari Jawab : Kapita Selekt
Sejarah Gereja (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1994)**

Dister, Nico Syukur, **Psikologi Agama**_(Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1992)

Easton, David. A. **Framework For Political Analysis** (Englewood Clift.NJ.: Prentice-Hall Inc. 1965)

Effendi Nasry dkk., **Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Berdasarkan Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan** (Jakarta: Laporan Penelitian Lembaga Administrasi Negara, 2000)

Fitriyah, "Otonomi Daerah dan Berbagai Potensi Konflik yang Tak Terkendali" dalam **Jurnal Dinamika Masyarakat** Vol.1 No.2 Oktober 2002

Handaningrat, Suwarno. **Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional** (Jakarta : Haji Masagung , 1991).

Indrisalman, Lukman dkk.. **Pola Kerjasama antar Daerah Dalam Penyediaan Fasilitas Publik** (Jakarta: Laporan Penelitian Lembaga Administrasi Negara, 2000)

Kirchberger, G, **Gereja dalam Perubahan** (Ende: Nusa Indah, 1992)

Musanef, Drs. **Sistem Pemerintahan Di Indonesia** (Jakarta: CV. Haji Masagung. 1989)

Tjokrowinoto, Bintoro. **Pengantar Administrasi Pembangunan** (Jakarta: LP3ES, 1985)

Utama, Prabawa. **Pemerintahan Di Daerah** (Jakarta: IND-HILL-Co., 1991).

Osborne, David, Ted Goebler., **Mewirusaha Birokrasi : Reinventing Government** (Jakarta: Lembaga PPM. 1996)

Pamudji, Prof. Drs. MPA. Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia (Jakarta : Bina Aksara, 1985).

Prajudi, Prof. Dr. Mr. Administrasi dan Menejemen Umum (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982).

Pfifner John & Rober Presthus. Public Administration (New York: The Ronald Press Company, 1960).

Pemda Propinsi sumatera Barat, Kumpulan Keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang Uraian Tugas Dinas/ Badan Propinsi Sumatera barat (Padang: Pemda Propinsi Sumatera Barat, 2000)

Putri, C. elly Kunary Tjahya., "Pemanfaatan Strategi Pengembangan Masyarakat Bagi Pertumbuhan Sikap Kesetiakawanan dan Integrasi sosial antar etnis di Indonesia" Jurnal Analisis CSIS No. 3 Th.XXX 2001

Prisma No. 9, (Jakarta: LP3ES, 1982)

Peninjau, Balibang PGI, Tahun XV/2/1990

Sekretariat Daerah Propinsi Sumatera Barat, Koordinasi Unit Kerja Perangkat Daerah Propinsi Sumatera Barat (Padang : Sekda Propinsi Sumatera Barat, 2001)

Sekretariat Daerah Propinsi Sumatera Barat Biro Aparatur, Penataan Kelembagaan (Padang: Sekda Propinsi Sumatera Barat Biro Aparatur, 2002)

Sopater, Sularso (ed.), Sebuah Bunga Rampai Pertumbuhan Gereja (Yogyakarta: Andi, 1994)

Ritzer, George, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda (Jakarta: Rajawali Pers, 1992)

Yuwono, Teguh., "Korupsi di Era Otonomi Daerah: Konsep, Sebab dan Alternatif Solusinya" dalam Jurnal Dinamika Masyarakat Vol. 1 No. 2 Oktober 2002
van Akkeren, Philip, Dewi Sri dan Kristus : Sebuah Kajian Tentang Gereja Pribumi di Jawa Timur (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1994)

Verkuyt, Etika Kristen, (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1989)

Publikasi Perundang-undangan :

UU No. 22 Tahun 1999
UU No. 25 Tahun 1999
UU No. 32 Tahun 2004
PP No. 84 Tahun 2000
PP No. 8 Tahun 2003
PP No. 9 Tahun 2003